بسم الله الرحمن الرحيم

جامعة النجاح الوطنية
كلية الدراسات العليا

محددات الإيرادات العامة في فلسطين

إعداد
علا محمد عبد المحسن الشلة

إشراف
الدكتور محمد شراقة

قدمت هذه الأطروحة إستكمالاً لمتطلبات درجة الماجستير في المنازعـات الضـريبية بكليـة الدراسات العليا في جامعة النجاح الوطنية في نابلس، فلسطين.
2005

محددات الإيرادات العامة في فلسطين

إعداد
علا محمد عبد المحسن الشلة

نوقشت هذه الأطروحة بتاريخ 2005/6/21 وأجيزت

أعضاء لجنة المناقشة	التوقيع
- الدكتور محمد شراقة/ مشرفاً ورئيساً	----------------
- الدكتور مفيد أبو زنط/ ممتحناص خارجياً	----------------
- الدكتور طارق الحاج/ عضواً داخلياً	----------------

الإهداء

إلى من افتقده دائماً... فأجده منارة دربي بما قال وفعل... الطيب الكريم الحنون... والدي رحمه ا ....

إلى من ملكت معه جميع الأماني... صديقي وحبيبي وزوجي وضياء عيني... صخر

إلى أغلى ما تحقق من أحلامي ... ابني وائل

إلى كل من يسره انجازي هذا

الشكر والتقدير

أتقدم بوافر الشكر والتقدير لأستاذي الدكتور محمد شـراقه، الـذي شـرفني بقبولـه الإشراف على رسالتي، فأعطاني من جهده ووقته الكثير، والذي كان لأرائه وتوجيهاته الأثـر الكبير في إنجاز هذا العمل.

كما وأشكر الأستاذ الدكتور طارق الحاج، والدكتور مفيد أبو زنط الذين لم يتوانوا عن تقديم النصح والمساعدة حتى خرجت هذه الرسالة إلى حيز الوجود.

كما وأتقدم بالشكر الجزيل إلى محمد عواد على مساعدتي في طباعة وإخـراج هـذه الأطروحة.

فهرس المحتويات

محددات الإيرادات العامة في فلسطين

اعداد

علا محمد عبد المحسن الشلة

إشراف

الدكتور محمد شراقة

الملخص

قصد الباحث في هذه الدراسة إلقاء الضوء على موضوع الإيرادات العامة والعوامل التي تحد من زيادة حجمها، وقد تتطرق للإقتصاد الفلسطيني لإعطاء خلفية للموضوع وجعله متكاملاً، ويمكن ايجاز أهمية النقاط التي تناولها بما يلي:

هدفت هذه الدراسة إلى التعرف على العقبات التي تواجه الإقتصاد الفلسطيني وتحول دون جعله قادرا على مواكبة اقتصاد الدول المجاورة أو غيرها، وبينت من خلال الدراسة أن هذه العقبات ذات أثر واضح وملموس على اداء الإقتصاد الفلسطيني.

وتناول الباحث في هذه الدراسة ايضا التعرف على مفهوم الإيرادات العامة وتطورها، وكيف أن الدول تعمل جاهدة من أجل زيادة حصيلة ايراداتها العامة وبينت الدراسة أنواع الإيرادات العامة سواء بالدول الاسلامية أو الغير اسلامية، إضافة إلى تقسيمات الإيرادات العامة والمعايير التي اتبعت في ذلك.

وكذلك بين الباحث في الدراسة وصفاً للإيرادات العامة في فترة الإحتلال والممارسات الإسرائيلية التي أثرت عليها، إضافة إلى أنها بينت الإيرادات العامة في عهد السلطة من حيث مصادرها والتطورات التي طرأت عليها من خلال الرجوع إلى الموازنات الفلسطينية المتعلقة بفترة الدراسة، إضافة إلى اعطاء لمحة عن مشروع الموازنة التقديرية للعام 2005، ثم وضحت الدراسة موضوع الإيرادات العامة من خلال اتفاقية باريس الإقتصادية وذلك باجراء دراسة مفصلة لاتفاقية باريس وتقييمها على المستوى النظري والعملي واجراء نقد كامل لها بشكل عام وفيما يخص الإيرادات بشكل خاص والتوصل إلى كون هذه الاتفاقية محددا اساسيا للإيرادات العامة يعمل على خفض حصيلتها.

وتطرق الباحث في هذه الدراسة إلى محددات الإيرادات العامة والتي تم تقسيمها إلى محددات سياسية واقتصادية ومحددات ادارية وتشريعية، وبينت كيفية تأثير تلك المحددات على الإيرادات العامة، فتناولت المحددات السياسية التي اقتصرت على الوضع السياسي العام، الاتفاقيات الإقتصادية، عدم وجود عملة وطنية، عملية المقاصة، إضافة الى الجمارك والمكوس وبينت كيف يمكن أن تعمل هذه العوامل على زيادة الإيرادات اذا ما استغلت بشكل صحيح.

وكذلك الحال بالنسبة للمحددات الإقتصادية فقد بينت الدراسة المحددات الإقتصادية التي كان أهمها هيكلية الإقتصاد الفلسطيني المشوهة، سياسة السلطة في المجال الإقتصادي إضافة إلى النظام الضريبي حيث بينت خصائصه وأهدافه والثغرات التي يعاني منها وكيفية تأثيره على الإيرادات العامة، إضافة إلى توضيح دور التهرب الضريبي في الحد من الإيرادات العامة.

وبين الباحث في هذه الدراسة دور الادارة في زيادة حجم الإيرادات العامة وذلك من خلال ذكر وتوضيح للمحددات الادارية التي تلخصت في غياب الرقابة الادارية والمالية، قلة الخبرة الفلسطينية في المجال المالي والاداري، قلة كفاءة الجهاز الاداري، إضافة إلى غياب عملية تقييم الأداء للإيرادات العامة.

كما تناول الباحث في هذه الدراسة بعض الأمور التشريعية ووضحت كيفية كونها محدداً للإيرادات العامة ومنها الإطار التشريعي الموروث، الخصائص التي يمتاز بها التشريع المالي وتحول دون تحصيل الإيرادات العامة، والدور الفلسطيني في التشريعات المالي وأثره على حصيلة الإيرادات العامة، كما تتطرق إلى كيفية تنفيذ الإيرادات العامة وتأثيرها على الحصيلة، وفي النهاية تم ذكر بعض التعديلات الواجبة من أجل زيادة حصيلة الإيرادات العامة.

وقد قام الباحث بمراجعة الأدبيات ذات العلاقة بالموضوع، إضافة إلى المراجع العلمية المتعلقة بنفس الموضوع، كما اعتمد الباحث على الموازنات الصادرة عن المجلس التشريعي إضافة إلى تقارير متعددة صادرة عن الجهات ذات العلاقة.

وعليه اشمتلت هذه الدراسة على فصلين بحيث احتوى كل فصل على عـدة مباحـث، الفصل الأول تطرق إلى الإيرادات العامة بمفهومها التقليدي، وبين وضع تلك الإيرادات في فترة الإحتلال، كما وضح تطورها ومصادرها في عهد السلطة الوطنية الفلسطينية وبين أثر اتفاقيـة باريس على حصيلة الإيرادات العامة.

ثم تناول الباحث في الدراسة في الفصل الثاني جوهر الدراسة وهو محددات الإيـرادات العامة وبينت اثرها على حجم الإيرادات العامة وكيفية تاثيرها علـى خفـض أو زيـادة تلـك الإيرادات سواء كانت محددات سياسية أو محددات اقتصادية أو ادارية أو تشريعية.

وأخيرا خرج الباحث في هذه الدراسة بمجموعة من النتائج والتوصيات التي كان من أهمها:

1. اتفاقية باريس لم تكن بمستوى آمال وطموح الشعب الفلسطيني فكانت لصالح الجانب الإسرائيلي حيث مكنته من التدخل في العديد من القضايا السياسية والإقتصادية والمالية التي تخص الجانب الفلسطيني.

2. يعتبر عدم توافر عملة وطنية من أهمية المحددات السياسية للإيرادات العامة وذلك لأن غالبية الإيرادات التي تحصل عليها الخزينة تتم بالشيكل الإسرائيلي سواء كانت ضرائب أو رسوم جمركية.

3. يعاني النظام الضريبي من قصور واضح يظهر من خلال زيادة الوزن النسبي للضرائب الغير المباشرة إضافة إلى تعاظم أهمية الضرائب على قطاع التجارة الخارجية.

4. حققت ادارة الإيرادات العامة انجازات مهمة في مجال التحصيل الكمي للإيرادات تجسدت في تطوير ادارة المقاصة مع اسرائيل وتحصيل الأموال المستحقة للسلطة والتي كانت محتجزة لدى إسرائيل إضافة إلى تمكنها من تطوير قانون ضريبة الدخل وتطوير حوسبة الإيرادات الضريبية.

5. يعتبر الاطار التشريعي(القانوني) في فلسطين اطار موروث وضعته سلطات الإحتلال بأهداف تخدمها ومن أهمها نهب الإقتصاد الفلسطيني والسيطرة على موارده وتقييد نشاطه.

ومن هنا فإن على السلطة الوطنية ومؤسساتها ذات العلاقة أن تراعي أن أداء ادارة الإيرادات العامة يحتاج إلى تطوير، وهناك شروط يجب توافرها من أجل ذلك تتمثل في تبسيط النظام الضريبي، اعتماد خطة شاملة لتطوير الإيرادات العامة، إضافة إلى التزام مختلف المستويات في ادارة الإيرادات العامة بعملية التطوير بما في ذلك التخطيط والتنفيذ إضافة إلى تعزيز العلاقة بين الدائرة والمكلفين، إضافة إلا أنها يجب أن تجري بعض التعديلات التشريعية من أجل زيادة حصيلة الإيرادات العامة والتي تتمثل في تعديل قانون ضريبة الدخل فيما يخص العبء الضريبي والاعفاءات إضافة إلى أنواع أخرى من الدخول وتخفيض معدلات ضريبة القيمة المضافة وتطبيق قاعدة كلية لآلية المقاصة بين السلطة الوطنية الفلسطينية والحكومة الإسرائيلية.

المقدمة:

يتميز الإقتصاد الفلسطيني بخصوصية عالية فبالإضافة، لكونه إقتصادا صغير الحجم فهو يعاني من تشوهات واختلالات هيكلية كبيرة سببتها أربعة عقود من الإحتلال الإسرائيلي، ومن مظاهر هذه الاختلالات، العجز التجاري الحاد والمزمن، والاعتماد بشكل كبير على الأسواق الخارجية لخلق فرص العمل، كما يعاني الإقتصاد الفلسطيني من قلة الموارد الطبيعية بشكل عام، وفي حالة توفر البعض منها فان سلطات الإحتلال الإسرائيلية تحول دونها.

ومن المعروف أن السلطة الوطنية الفلسطينية في العام 1994 تسلمت الإدارة المالية العامة الفلسطينية، حيث دأبت في بناء القطاع العام الفلسطيني وإدارة الموازنة العامة، وقد مرت التجربة الفلسطينية القصيرة بادارة القطاع العام بظروف متقلبة تمثلت بعمومها بتغيير العوامل الخارجية المحددة للإقتصاد الفلسطيني، وقد كانت السياسة الإسرائيلية تجاه الإقتصاد الفلسطيني المتغير السلبي الأكبر ضمن المحددات الخارجية للأيرادات الفلسطينية.

فقد شكلت سياسة الحصار الإسرائيلي للمناطق الفلسطينية أحد أهم المعيقات تجاه الإقتصاد الفلسطيني خلال معظم سنوات الفترة 1994-2004، وأدت هذه السياسة إلى تزايد معدلات البطالة خلال الفترة وتراجع في الناتج المحلي الإجمالي والدخل القومي الفلسطيني، وانتشار الفقر، وأثر ذلك بشكل واضح على الموازنة العامة الفلسطينية سواء من حيث أهدافها والتي باتت تركز على معالجة الأوضاع الاقتصادية الناجمة عن الحصار أو من حيث هيكل نفقاتها والذي انحرف باتجاه النفقات الجارية على حساب النفقات الإستثمارية مما خلق تشوهات واضحة في الإقتصاد الفلسطيني، وبالتالي حرمانه من آفاق النمو المستقبلي وقد تنامى التوظيف العام بصورة أكبر من التوقعات وبالتالي تفاقمت حصة الأجور والمرتبات من النفقات العامة الجارية، كما تأثرت الإيرادات العامة بالإجراءت الإسرائيلية بشكل واضح، فانخفاض حجم النشاط الإقتصادي أدى إلى انخفاضها والحد من تطورها.

وبما أن الإيرادات العامة هي احدى ركيزتي الموازنة العامة التي هي عبارة عن برنامج الحكومة المالي التي تفترض تنفيذه من أجل تحقيق الأهداف الإقتصادية والإجتماعية وأن اي

دولة في العالم كاملة السيادة يجب أن تكون مسيطرة على ايراداتها الداخلية والخارجيـة، لكـن بالنظر إلى الحالة الفلسطينية نجد أنها منقوصة السيادة فيما يخص تحصيل الإيـرادات إضـافة لأنها لا تملك حق اصدار عملة وطنية ومن المعروف أن هذه الأمور تجعلها تفتقر إلى المقومات الأساسية التي تحقق المصلحة الإقتصادية.

وقد جاءت هذه الدراسة لتلقي الضوء على الإيرادات العامة بشـكل عـام والإيـرادات العامة الفلسطينية بشكل خاص، إضافة إلى دارسة العوامل التي تحد من الإيرادات وتحـد مـن تحصيلها.

مشكلة الدراسة:

إن أي دولة ملزمة برعاية أفرادها وتحقيق مطالبهم مثلما هي ملزمة بالنهوض بالإقتصاد والعمل على تطويره من أجل تحقيق الأهداف الإقتصادية والإجتماعية المرجوة، والدولة لا تملك وسيلة لتحقيق ذلك سوى الموارد البشرية والموارد المالية.

والذي يهمنا هنا الموارد المالية والتي نقصد بها الإيرادات المالية التي تحصـل عليهـا الدولـة وتدخل في خزينتها.

ومن هنا تتحدد مشكلة الدراسة في الإيرادات العامة الفلسطينية من حيث هيكلها ومـدى إمكانية تحصيلها بالكامل واسترجاع ما هو محتجز منهـا، حيـث مازالـت السـلطة الوطنيـة الفلسطينية تعاني من انتقاص في السيطرة على ايراداتها ويرجع ذلك إلى أسباب سياسية وأخرى اقتصادية وادارية وتشريعية.

وهذه الاسباب عبارة عن محددات للإيرادات العامة إضافة إلى المحددات التقليدية التـي تتمثل بالوضع الفلسطيني الخاص.

أهمية الدراسة:

تنبع أهمية هذه الدراسة في أثرها الملموس والواضح على الإقتصاد الفلسـطيني حيـث تعتبر الإيرادات العامة المحرك الفعال الذي تدير به أي دولة عجلة اقتصادها نحو التطور والنمو من خلال تبنيها لسياسات اقتصادية تتلائم مع هيلكية ايراداتها.

وانطلاقاً من أهمية الدور الذي تلعبه الإيرادات العامة في الإقتصاد الفلسطيني والذي يتسم بحداثة خبرة القائمين عليه إضافة إلى كوادره الناشئة وكونه تابعا وسيادته منقوصة فلابد مـن الحفـاظ على الإيرادات العامة المتحصلة وذلك من خلال العمل على تحصيلها بالكامل وتوريديهـا إلـى خزينة الدولة ومحاربة العوامل التي تؤدي إلى هدرها أو تحول دون تحصيلها.

أهداف الدراسة:

تهدف الدراسة إلى بيان وتوضيح عدة أمور تتعلق بالوضع الاقتصادي الفلسطيني بشكل عام والإيرادات العامة الفلسطينية بشكل خاص ويمكن تلخيص أهداف الدراسة كالتالي:

1- التعرف على الإيرادات العامة من حيث المفهوم والتطور إضافة إلى التعرف على مصـادر تلك الإيرادات والتقسيمات المتبعة في ذلك.

2- التعرف على الواقع الإقتصادي الفلسطيني من حيث العقبات التي تعترضه وبيان أثر تلـك العقبات على أدائه.

3- التعرف على هيكلية الإيرادات العامة في فلسطين في فترة الإحتلال وفـي عهـد السـلطة الوطنية الفلسطينية.

4- الوقوف على الدور الذي لعبته اتفاقية باريس في تحديد حجم الإيرادات العامة مـن خـلال العرض العام لها وبيان معايير التقييم المتبعة لتقييم الاتفاقيات والمعايير الخاصـة بالحالـة الفلسطينية وتقييمها من خلال تلك المعايير.

5- اجراء تقييم لاتفاقية باريس فيما يخص الإيرادات العامة من خلال تقييمها نظرياً وعملياً.

6- توضيح محددات الإيرادات العامة في فلسطين وبيان كيفية تأثيرها على الإيـرادات العامـة وبيان الحلول التي قد تؤدي إلى زيادة حصيلتها و الحفاظ عليها ومنع هدرها.

منهجية الدراسة:

حتى يتسنى للباحث تحقيق أهداف الدراسة فيمـا يتعلـق بـالإيرادات العامـة الفلسـطينية ولحساسية الموضوع حيث أنه يمس عصب السلطة الحاكمة باعتبار السيطرة علـى الإيـرادات العامة مظهرا سياديا للدولة فان الباحث قام باتباع منهجية ترتكز على الأسس التالية:

1- مراجعة الأدبيات المتعلقة بالمالية العام وبشكل محدد البند الخاص بـالإيرادات ومـن ثـم توضيح هيكيلة الإيرادات العامة الفلسطينية.

2- مراجعة ما كتب عن المواضيع الجزئية التي تتعلق بالوضع الفلسطيني بما يخـص وضـعه المالي والاقتصادي.

3- الرجوع إلى مواقع متعددة على الانترنت ذات علاقة بالموضوع.

4- الاستعانة ببعض التقارير الصادرة عن وزارة المالية والمجلس التشريعي والبنـك الـدولي وبكدار والأمم المتحدة وجهات أخرى.

5- التحليل المنهجي للإيرادات العامة وإبراز العوامل التي تحد من تحصيل الإيرادات العامة أو تعمل على زيادتها.

الفصل الأول

الإيرادات العامة

الفصل الأول

الإيرادات العامة

تعتبر الإيرادات العامة من أهم الأدوات التي تستخدمها الحكومة في تنفيذ خططها التنموية الشاملة، وتسعى دوماً إلى زيادة حصيلتها والحفاظ عليها من الهدر والضياع، كما أن الإيرادات العامة تعتبر مؤشراً حقيقياً يعكس مدى فعالية ونشاط الأداء الحكومي الإقتصادي والمالي، ومن المعروف أن الجانب المالي لأي دولة والمتمثل في الغالب في الإيرادات العامة له أهمية خاصة، وذلك للخطورة التي يتميز بها حيث أن اي دولة من الدول العظمى تستغل هذا الجانب لفرض سيطرتها على الدول الضعيفة وجعلها تابعة لها إقتصاديا وسياسياً ومالياً.

وانطلاقاً من هذه الأهمية فان الباحث سيتناول موضوع الإيرادات العامة من عدة نواحي وسيتم ذلك من خلال مبحثين على النحو الآتي:

المبحث الأول: السياق العام للإيرادات العامة

المطلب الأول: مفهوم الإيرادات العامة وتطورها

المطلب الثاني: أنواع وتقسيمات الإيرادات العامة

المطلب الثالث: مصادر الإيرادات العامة.

المبحث الثاني: الإيرادات العامة في فلسطين

المطلب الأول: الإيرادات العامة في فترة الإحتلال 1967 – 1994.

المطلب الثاني: الإيرادات العامة في عهد السلطة 1994 _ 2004.

المطلب الثالث: الإيرادات العامة في اتفاقية باريس

المبحث الأول: السياق العام للإيرادات العامة

المطلب الأول: مفهوم الإيرادات العامة:

منذ أن أخذت الدولة الحديثة بمبدأ التدخل سعت إلى زيادة حصيلة إيراداتها العامة بهدف تغطية نفقاتها الناجمة عن تأدية الخدمات العامة وهذه الخدمات التي تقوم بها الدولة منقسمة إلى قسمين:

أ-خدمات قابلة للتجزئة وهي التي يمكن تقدير قيمة ما يحصل عليه الفرد منها مثل المواصلات والخدمات التعليمية الصحية الخ....

ب- خدمات غير قابلة للتجزئة وهي التي لايمكن تحديد نصيب كل فرد مثل خدمات الدفاع الخارجي و الأمن الداخلي[1] .

والإيرادات العامة " هي عبارة عن مجموع الأمول التي تحصل عليها الحكومات للإنفاق على المرافق والمشروعات العامة و وضع سياستها موضع التنفيذ " [2].

ولا يقتصر تعريف الإيرادات العامة على هذا النص بل تعدد مفهوم الإيرادات العامة فهناك أكثر من تعريف منها: الإيرادات العامة هي " المصادر التي تستمد الدولة منها الأموال اللازمة لسد نفقاتها وهذه الإيرادات متعددة، أهمها إيرادات الدولة من أملاكها الخاصة والضرائب والرسوم والقروض والوسائل النقدية "[3]

وأيضاً عرفت الإيرادات المالية العامة بأنها "جميع الأموال النقدية والعينية والمنقولة والعقارية التي ترد إلى الخزينة العامة للدولة و تغطي بنود الإيرادات العامة في الموازنة العامة"[4].

---

(1) عبد الملك، منيس أسعد: **اقتصاديات المالية العامة**.مصر: دار المعارف،1996. ص 219.

(3) تكلى، الشريف رمسيس: **الاسس الحديثة لعلم مالية الدولة**. مصر: دار الفكر العربي، 1978-1979. ص 214.

(3) عواضة حسن: **المالية العامة**.بيروت: دار النهضة العربية، 1978.ص 385.

(4) عناية، غازي: **المالية العامة و التشريع الضريبي**. عمان: دار البيارق، 1998. ص48.

وتعتبر الإيرادات العامة هي: "الوسيلة المالية التي تستطيع الدولة من خلالها تأمين المال اللازم لتغطية نفقاتها العامة و القيام بالخدمات والوظائف الملقاة على عاتقها وهي أداة للتأثير في الحياة الإقتصادية والاجتماعية وتحقيق أهداف الدولة العامة"(1).

ويرى الباحث أنه مع إختلاف صيغة تعريف مفهوم الإيرادات العامة لدى كتاب المالية العامة إلا أنها ذات مضمون واحد، ومن الأفضل الأخذ بالتعريف الأوسع للإيرادات العامة الذي لا يقتصر على كون الإيرادات العامة مجرد عملية لتحصيل الأموال العامة بهدف تغطية النفقات العامة للدولة وذلك لأن هذا لم يعد الهدف الوحيد للدولة من وراء تحصيل الإيرادات العامة فقد تتخذ الدولة جزءاً من الأموال لمجرد التحكم في حجم القوى الشرائية في السوق ومحاربة الإتجاه التضخمي.

المطلب الثاني: أنواع وتقسيمات الإيرادات العامة

إن مدى تدخل الدولة في الحياة الإقتصادية يختلف من دولة لأخرى بالرغم من أن الهدف واحد وهو تغطية النفقات العامة والخدمات العامة، فالدولة من أجل أن تقوم بوظائفها العامة لا بد لها من الحصول على حجم كافي من الإيرادات يسمح لها بمواجهة احتياجاتها المالية، فهي تعمل بشكل جاد بهدف تحصيل الإيرادات اللازمة وهي على يقين أن هذه الإيرادات ما هي الا اقتطاعات من ايرادات الافراد اي أنها تتحكم بجزء من ثروة الأفراد أي تؤثر على قراراتهم الإقتصادية.

ومن هنا فإن الدولة تقوم بتقسيم معين للإيرادات العامة قد يختلف عن الدولة الاخرى في المسمى لكنه في المضمون هو نفس التقسيم.

وقد اتبع كتاب المالية العامة عدة تقسيمات لأنواع الإيرادات العامة ولكن جميع هذه التقسيمات تعتمد على طبيعة هذه الإيرادات فكانت اما تقسيمات تطبيقية أو علمية واعتمدوا في ذلك على عدة معايير.

---

(1) بشور، عصام: **المالية العامة والتشريع الضريبي**. مكتبة المعرفة، 1985. ص 117.

الفرع الأول: معايير تقسيم الايرادت العامة[1]

أ- مصدر الإيرادات العامة، ويتخذ هذا المعيار للتفرقة بين الإيرادات الاصـلية والإيـرادات المشتقة.

ب- مدى إستعمال الدولة لسلطة الجبر التي تملكها، ويتخذ هذا المعيار للتفرقة بين الإيـرادات التي تستند إلى سلطة الجبر والاكراه والإيرادات التي لا تستند إليها.

ت- مدى الشبه بين ايرادات القطاع الخاص، ويتخذ هذا المعيار للتفرقة بين ايرادات الإقتصاد العام والإيرادات ذات الشبه بالإقتصاد الخاص.

ث- مدى إنتظام ودورية مصدر الإيرادات العامة، ويتخذ هذا المعيار للتفرقة بين الإيـرادات العادية والإيرادات غير العادية.

إعتمد كتاب المالية العامة على المعايير السابقة في تقسيمات الإيرادات العامة وكانت التقسمات التي أتبعها الكتاب اما تقسيمات تطبيقية أو علمية.

الفرع الثاني: التقسيمات التطبيقية[2]

يعتبر هذا التقسيم ذو درجة كبيرة من الأهمية والفائده ويحـوى نـوعين أو تقسـيمين للإيرادات العامة وهما تقسيم اداري وتقسيم وظيفي.

أ- التقسيم الاداري للإيرادات

هناك جهة مختصة تتولى تحصيل الإيرادات العامة وليس بالضرورة ان تكون هذه الجهه مـن وزارة الخزانة أو المالية بالرغم من أن وزارة الخزانة تحصل الجانب الأكبر مـن الإيـرادات العامة والذي يتمثل في الضرائب.

(1) عبد المولى، السيد. مرجع سابق. ص 193.

(2) شهاب، مجدي محمود: **الاقتصاد المالي**. الاسكندرية: دار الجامعة الجديدة للنشر،1999. ص 110

إلا أن هناك العديد من الوزارات التي تمول الخزانة العامة بموارد إضافية و خاصة تلك التي تقوم بالإشراف على تحصيل ايرادات أملاك الدولة من عقارات ومن مشروعات صناعية وتجارية وتلك التي تحصل الرسوم المقرره عن اداء بعض الخدمات العامة مثل الخدمات الصحية والتعليمية، وأخيراً تلك التي تحصل الغرامات المالية المفروضه على مخالفة للقوانين واللوائح(1).

على أن فائدة هذا التقسيم تظل بالرغم من ذلك محدوده لأنه يوضح نصيب كل ادارات الحكومة في تحصيل الموارد العامه فهو لا يبين طبيعة الإيرادات المحصلة كما انه لا يعكس كفاءة أو أهمية وحدة حكومية معينه على الوحدات الأخرى لأنها تحصل على ايرادات أكبر وانما تعكس فقط اختصاصات ومسؤليات كل وحدة في القيام بجهد التحصيل الملقاه على عاتقها وفقاً للنظام القائم في الدولة.

ب- التقسيم الوظيفي

إن التزام السلطة التنفيذية بمبدأ عدم تخصيص الإيرادات الذي يجبرها على عدم تخصيص نوع من الايرادت العامة للانفاق على وظيفة من وظائفهما العامة إلا أن المؤلف يرى أنه من المفيد أن تعرض الإيرادات في الميزانية عرضاً وظيفياً حتى يمكن الالمام بمصادر الموارد العامه المختلفه ونصيب كل منها في الحصيلة الاجمالية من إيرادات الدولة وفي هذه الحالة تتضمن الميزانية عرضاً لحصيلة ممتلكات الدولة ومشروعاتها و كذلك حصيلة الرسوم المختلفة ثم عرضا لحصيلة كل ضريبة من الضرائب النوعية المفروضة على الدخل أو على رأس المال أو على الاستهلاك.

ولكن هذا التقسيم لا يخلو من بعض الفوائد فهو يسمح للقائمين بدراسة و تحليل الميزانية والتعرف على مصادر تمويل النفقات العامة وتقييم سياسة الدولة في هذا الخصوص وتتبع التطورات التي تحدث من سنة لاخرى.

(1) تكلى، شريف رمسيس. مرجع سابق. ص 88

الفرع الثالث: التقسيمات العلمية[1]

يقسم البعض الإيرادات العامة بحسب مصدر الإيرادات إلى ايـرادات أصـلية وايـرادات مشتقة بينما يقسمها البعض تبعاً لمدى استخدام الدولة لسلطتها الآمـرة فـي التحصـيل إلـى ايرادات سيادية وايرادات اقتصادية، وهناك من يلجأ إلى تقسيمها حسب درجة انتظامهـا إلـى ايرادات عادية وايرادات غير عادية. و هناك من يقسمها إلى ايرادات ناتجة عن النفع العـام و ايرادات ناتجة عن النفع الخاص.

أ- الإيرادات الاصلية و الإيرادات المشتقة:

الإيرادات الاصلية هي " الإيرادات التي تحصل عليها الدولة من ايرادات وممتلكـات وهي ما تعرف بالفكر المالي بايرادات الدومين أو يطلق عليها ايرادات القطاع العام".[2]

أما الإيرادات المشتقة فهي" تلك التي تحصل عليها الدولة عن طريق اقتطاع جـزء مـن الثروة الاخرى و يشمل هذا النوع باقي الإيرادات العامة"[3]

و ترجع هذه التفرقة إلى وقت العهود الإقطاعية حيث كانت تخلط المالية العامـة بالماليـة الخاصة ولذا كانت ايرادات أملاك الأمير أو الملك من املاكه هي الإيرادات الاصلية و ما عداها تعتبر ايرادات غير اصلية، ولكن هذا التقسيم فقد الكثير من أهميته في الوقت الحالي نظراً لضآلة حصيلة الإيرادات الأصلية بالمقارنة بالإيرادات المشتقة.

ب- الإيرادات السيادية والإيرادات الإقتصادية

وهذا التقسيم يعتبر تقسيماً قانونياً للإيرادات العامة حيث أنه يتركز على استعمال الدولـة أو عدم استعمالها لسلطتها الآمرة في حصولها على الموارد التي تلزمها.

---

(1) شهاب، مجدي محمود. مرجع سابق. ص 112

(2) عبد المولى، السيد. مرجع سابق. ص 194

(3) تكلى، شريف رمسيس. مرجع سابق.، ص16.

حيث يقوم هذا التقسيم على التميز بين الإيرادات السيادية وهي التي تحصل عليها الدولة من ما تتمتع به من سلطة آمرة و قدرة على اكراه الأفراد على دفع الاموال جبراً لغرض أو لآخر.

والإيرادات الإقتصادية هي التي تحصل عليها الدولة بدون الالتجاء للافـراد ويتميـز دافعيها بانهم يقومون بادائها بمحض رغبتهم و حر اختيارهم و هي نوعين:

أولاً: الأملاك العامة أو الدومين العام: و هي تشمل ممتلكات الدولة التي تسـتخدم للأغـراض العامة مثل الطرق و الموانيء والترع والسدود وهي تخضع لنظام خاص بحيث لا يجوز بيعها أو تملكها للأفراد.

ثانياً: الاملاك الخاصة أو الدومين الخاص و تديره الدولة و تستثمره بصفتها مالكة له ويمكـن التصرف فيه البيع ويمكن للأفراد تملكه و تقسم ايرادات الدولة من املاكها الخاصة إلى ثلاثـة أقسام: (1)

ايرادات عقارية: و هي مجموعة الاموال التي تحصل عليها الحكومة من املاكهـا العقاريـة المتمثلة في اراضي زراعية و مناجم و محاجر.

ايرادات مالية: و هي مجموعة الأموال التي تحصل عليها الدولة نتيجة ملكيتها لبعض الاسـهم و السندات إضافة إلى عائد الاموال المودعة في البنوك.

ايرادات صناعية: وهي مجموعة الأموال التي تحصل عليها الدولة من جميع منشـآتها التـي تديرها طبقا لقواعد و نظم ادارة المشروعات الخاصة.

ت- الإيرادات العادية و الإيرادات غير العادية:

و يعتبر هذا التقسيم تقسيماً مالياً حيث يقسم كتاب المالية العامة من حيـث دوريتهـا و تكراراها إلى ايرادات عادية و ايرادات غير عادية " ويقصد بالايرادات العادية الإيرادات التي

(1) العناني، حمدي: **اقتصاديات المالية العامة**. 1985، ص 74.

تتكرر كل سنة عادة اما لطبيعة هذه الموارد مثل ايراد ممتلكات الدولة أو نتيجة نص تشريعي كالضرائب على الدخل و الرسوم[1]"

ويقصد بالايرادات غير العادية " الإيرادات التي تحصل عليها الدولـة بصـفة غيـر منتظمة وغير دورية مثل القروض العامة و الاصدار النقدي الجديد[2]".

وتنشأ الإيرادات غير العادية عندما لا تكفي الإيرادات العادية للحكومة لتغطية أوجـه انفاقها في بعض السنوات و كان من أهمية هذا التقسيم هو عدم الالتجاء إلى الإيرادات الغيـر عادية الا لتغطية النفقات غير العادية و لكن كثرة اللجوء إلى القـروض و الاصـدار النقـدي لتغطية النفقات العادية افقد هذا التقسيم أهميته[3].

ث- الإيرادات الناتجة عن النفع العام و الإيرادات الناتجة عن النفع الخاص:

ويمكن تقسيم الموارد العامة طبقاً لهذا المعيار إلى عدة أنواع: [4]

اذا لم تتضمن الخدمة التي تقوم بها الدولة الا نفعاً خاصاً فقط كانت ما تتلقاه في مقابلها ثمنا خاصا ومثل ذلك قيام احدى السلطات العامة ببيع محصولات تمتلكها، فهذا الثمن لا يختلف فـي شيء عن سائر الاثمان التي تتحدد في السوق و تهدف الدولة من ذلك الحصول على أكبر ربح ممكن.

اذا لم تتضمن الخدمة التي تقوم بها الدولة الا نفعا عاما قط فان ما تحصـل عليـه يسـمى بالضريبة و ذلك كالدفاع أو الأمن الداخلي فهذه الخدمات تفيد المجتمع ككل ولا يمكن تجزئتهـا ولا تحديد مقدار النفع الذي يعود منها على كل فرد على حدة.

---

(1) العناني،حمدي، مرجع سابق. ص72.

(2) عبد المولى، السيد. مرجع سابق. ص 196.

(3) عبد المولى، السيد. مرجع سابق.ص196.

(4) عتلم، باهر محمد: **المالية العامة**. القاهرة: مكتبة نهضة الشرق، 1995.ص 129.

ويمكن ان يجتمع النفع العام و النفع الخاص في الخدمة التي تقوم بها الدولة و في هـذه الحالة اذا كان النفع الخاص أكبر من النفع العام كان المقابل ثمناً عاماً أما اذا كان النفـع العـام أكبر من النفع الخاص فان المقابل يكون رسماً.

الفرع الثاني: مصادر الإيرادات العامة تبعاً لمفهوم النظام الاقتصادي

أ- الضرائب

تعرف الضرائب بأنها " اقتطاع جبري تجريه الدولة على موارد الوحدات الإقتصـادية المختلفة بقصد تغطية الأعباء العامة، وتوزيع هذه الأعباء بين الوحدات المذكورة طبقا لمقدرتها التكليفية[1]".

وهذا يعني أن الدولة تفرض الضرائب بهدف إشباع الحاجات العامة التـي لا تخضـع لمبدأ الاستبعاد، أي أن إشباع هذه الحاجات يكون عن طريق قيام الدولة بخدمات تؤدي للمجتمع ككل ولا يؤدي استهلاك أحد الأفراد منها إلى انتقاص استهلاك الآخرين[2].

كما تعرف الضريبة بأنها " مبلغ من النقود يجبيه أحد الأشخاص العامة جبرا من الأفراد بصفة نهائية وبدون مقابل بغرض الوفاء بمقتضيات السياسة العامة للدولة [3].

ويتضح من هذا التعريف أن الضريبة تتميز بالخصائص الآتية[4]:

- أنها مبلغ من النقود

تفرض الضريبة في الوقت الحاضر في صورة نقود، على أنها لم تكن كذلك في الـنظم البدائية التي كانت تتميز بكثرة المبادلات العينية حيث كان الأفراد يدفعون الضرائب المفروضة عليهم في شكل عيني، عن طريق تقديم جزء من ناتج عملهم للدولـة فـي شـكل محصـولات

(1) عتلم، باهر محمد.مرجع سابق.ص 135.

(2) دراز، حامد. مرجع سابق. ص90.

(3) تكلا، شريف رمسيس، مرجع سابق.، ص 124.

(4) البطريق، يونس، أحمد: **المالية العامة.** بيروت: دار النهضة العربية،1984. ص50.

زراعية أو العمل في خدمتها مجانا لمدة محدودة، غير أن تطور النظم الإقتصادية سرعان ما كشف عن عيوب السداد العيني للضريبة، التي تتمثل أساسا في ارتفاع تكاليف تحصيل الضريبة لوجوب جمع المحصولات ونقلها وتخزينها ثم تصريفها.

- أنها تدفع جبرا

الأشخاص العامة تجبى الضرائب قسرا من المواطنين، ودونما اعتبار لمدى موافقتهم على دفعها، إذ يلتزم المكلف بدفع الضريبة بأدائها سواء قبل ذلك أو لم يقبل.

- أنها تدفع بصفة نهائية

دافع الضريبة لا يتأمل في استردادها إذ لا يحق له مطالبة الدولة برد المبالغ التي حصلتها منه في صورة ضرائب-طالما تم التحصيل في حدود القانون- حتى لو أثبت عدم انتفاعه بخدماتها.

- أنها تدفع بغير مقابل خاص

المكلف بدفع الضريبة يقوم بأدائها بصفة عضو في جماعة تستفيد من جموع الخدمات العامة التي تقدمها الدولة، ومن الطبيعي أن نفترض أن يستفيد بقدر من منافع هذه الخدمات خاصة وأن ما يحققه من دخل خاضع للضريبة لا يعدو أن يكون نصيبا من الدخل الكلي لهذه الجماعة حصل على نتيجة سيادة أنظمة معينة تحكم استغلال وتوزيع الناتج.

- الضرائب تهدف للوفاء

بمقتضيات السياسة العامة للدولة كان من المعتاد تحديد الغرض من جباية الضريبة بتغطية النفقات العامة لكن مع التطور الذي طرأ على المالية العامة وعلى استخدامات الضريبة قد أثر على دقة هذا التحديد وجعله غير متمشي مع وقائع الأمور حيث أن السياسة المالية في الوقت الحالي تستهدف أغراضا متنوعة فالضريبة تفرض أحيانا لتحقيق غرض اجتماعي أو غرض اقتصادي أو تحقيق غرض سياسي.

واضافة إلى ذلك فان هناك أسس معينة تؤخذ بعين الاعتبار عند فرض الضريبة وهذه الأسـس هي: (1)

- المساواة: قد تعني كلمة المساواة هنا المساواة في المقادير المختلفـة لتـي يتوجـب أن يدفعها المكلفين ذوي المقدرة الضريبية المختلفة أو قد تعني المساواة في معاملة المكلفين بالنسبة لمقدار الضريبة التي يدفعونها اذا كانوا ذوي مقدرة ضريبية متماثلة.

- البساطة: أي أن النظام الضريبي يجب أن كون من البساطة بحيـث يسـتطيع المـواطن العادي فهم الاسس والمباديء الرئيسية -على الأقل- التي يحتويها هذا النظام.

- انخفاض كلفة تقدير وتحصيل الضريبة: وهذا يعني أنه يتوجب أن يكون عائد الضـريبة مرتفعاً نسبياً بالمقارنة مع تكلفة تقديرها وتحصيلها.

- المقدرة على الدفع: وهذا المفهوم غير محدد بدقة هل يعني أن تكون الضرائب على ذوي الدخول المرتفعة أكثر من الضرائب على ذوي الدخول المنخفضة، أو هل تفـرض ضرائب تصاعدية بحيث يدفع ذوو الدخول المرتفعة نسبة أعلى من دخولهم مقارنة بذوي الدخول المنخفضة ، و ما الذي يقرر مدى ارتفاع أو انخفاض هذه النسبة.

- الكفاءة: ان معيار الكفاءة في فرض ضريبة ما يعني قيام السلطات العامة باختيـار أقـل الضرائب سلبيةً في تأثيرها على الإقتصاد القومي وذلـك لأن الضـريبة تسـتهدف أغراضاً متنوعة فالضريبة تفرض أحيانا لتحقيـق غـرض اجتمـاعي أو غـرض اقتصادي أو تحقيق غرض سياسي.

---

(1) نايف، عبد الجواد: **اقتصاديات المالية العامة والسياسة المالية.** بغداد: مطبعة الجامعة، 1983. ص 71.

ب- الرسوم:

تعتبر الرسوم من أقدم مصادر الإيرادات العامة حيث كانت تحتل في الماضي و بصفة عامة في العصور الوسطى أهمية كبيرة فكانت ايراداتها تفوق الإيرادات المتأتية من الضرائب لكن هذه الأهمية تضاءلت في العصر الحديث[1].

و يعرف الرسم"بأنه مبلغ من النقود تحصله الدولة أو من يمثلها من الأفراد مقابل خدمة خاصة تعود بالنفع الخاص إضافة إلى النفع العام[2].

كما يعرف الرسم بأنه مقدار معين من النقود يدفعه المستفيد من خدمة معينة إلى السلطات العامة التي تقدم هذه الخدمة[3].

و يتضح من التعريف الخصائص التي يتميز بها الرسم و هي:[4]

- الصفة النقدية للرسم: يتحصل الرسم في دفع الشخص لمبلغ نقدي، مقابل الحصول على خدمة خاصة في احدى الهيئات العامة و قد كانت بعض الرسوم تدفع عينا في الماضي.
- الصفة الاجبارية للرسم: يدفع الفرد مبلغ الرسم جبرا للهيئة العامة التي تؤدي له الخدمة، ويبدو عنصر الجبر واضحا في استقلال تلك الهيئة في وضع النظام القانوني للرسم من حيث تحديد مقداره و طريقة تحصيله.
- يدفع الرسم مقابل الخدمة الخاصة التي يحصل عليها الفرد من جانب احدى الهيئات العامة وتتميز هذه الخدمة بان النفع الذي يعود من ادائها لا ينحصر في صالح الفرد و انما يتعدى ذلك لصالح المجتمع بأكمله، فالنفع الخاص يتقترن بوضوح بالنفع العام، و من هنا أصبح

(1) سلوم، حسين: **القانون المالي والضريبي.** لبنان:دار الفكر اللبناني،1990. ص40.
(2) عناية، غازي: **المالية العامة والتشريع الضريبي.** دار البيارق، 1998.ص 55.
(3) نايف، عبد الجواد. مرجع سابق. ص107.
(4) تكلا، شريف رمسيس. مرجع سابق. ص 112.

للرسم مقابل مزدوج حيث أن الرسوم تدفع مقابل خدمات يطلبها الأفراد المحتـاجين لهـا و تؤديها الهيئات العامة المختصة المنوط بها تحقيق النفع العام للمجتمع.

ولابد من الاشارة أن جباية الرسم تختلف عن الضرائب فيجب اتبـاع اسـاليب معينـة بجباية الرسم يراعى فيها عدم التعقيد و التقليل من الاجراءات الشكلية، كأن يدفع الرسم مباشرة لقاء ايصال أو استعمال الطوابع(1).

ت- الأتاوات:

الأتاوة هي: " مبلغ من المال تحدده الدولة و يدفعه بعض أفراد طبقة مـلاك العقـارات نظير عمل عام قصد به المصلحة العامة تعود عليهم، علاوة على ذلك بمنفعة خاصة تتمثل فـي ارتفاع القيمة الرأسمالية لعقاراتهم" (2).

كما تعرف الأتاوة بأنها اقتطاع اجباري تفرضه الدولة على بعض رعاياها وذلك لتغطية تكاليف التحسينات التي تقوم بها لبعض الممتلكات بهدف تحقيق النفع العام(3).

وتعرف الأتاوة أيضاً بأنها: فريضة نقدية تقتضيها الدولـة مـن أصـحاب العقـارات والأراضي مقابل النفع الخاص الذي يعود على عقاراتهم أو أراضيهم نتيجة قيامها بأعمـال ذات نفع عام(4).

وتقوم الدولة بتنفيذ الكثير من الأعمال ذات النفع العام مثل شق الترع و تقسيم المـدن و انشاء الشوارع و الميادين و يترتب على تنفيذ هذه المشروعات نفع عام يعود على جميع أفـراد المجتمع والى جانب ذلك نفع خاص يعود على فريق معين من أفراد المجتمع فـاذا مـا قامـت الدولة بانشاء شارع جديد أو توصيل المياه و المجاري والكهرباء إلى ضاحية حديثـة أو مـد

---

(1) عواضة، حسن. مرجع سابق. ص 390.

(2) دراز، حامد عبد المجيد. مرجع سابق. ص 95.

(3) لطفي، علي: **اقتصاديات المالية العامة**.القاهرة: مكتبةعين شمس، 1982. ص 87.

(4) القاضي، عبد الحميد محمد: **اقتصاديات المالية العامة**. حقوق الطبع محفوظة للمؤلف، 1986. ص 38.

سكك حديدية إلى مناطق غير مستغلة يؤدي ذلك إلى نفع عام يتمثل في تعمير هذه المنـاطق و تحسين أحوال الصحة و الأمن بها.

ولكن هذه الأعمال العامةمن شأنها أن تضفي على الأراضي الواقعة في هـذه المنطقـة قيمة لم تكن تتمتع بها من قبل فاذا ما اراد ملاك الاراضي أو العقارات المبنية في هذه المنطقـة بيعها فلا شك أنه سيحصلون على اسعار مرتفعة لممتلكاتهم نتيجة لهذه التحسينات التي اضيفت إلى المنطقة[1] .

ولما كانت هذه الأعمال العامة التي قامت الدولة بتنفيذها هي السبب المباشر لهذه الزيادة الراسمالية في قيمة العقارات فانه من الطبيعي أن تحصل الدولة على مقابل لهذه المنـافع التـي أدلتها لطبقة الملاك العقاريين و هذا المقابل هو ما يسميه علماء المالية أتاوة أو أحيانـا "مقابـل تحسين ".

ث- ايرادات الدولة من ممتلكاتها:

تقسم ممتلكات الدولة ايا كانت طبيعتها ، عقارية أو منقولة إلى قسـمين أمـلاك عامـة وأملاك خاصة.

و يقصد بالأملاك العامة الأموال التي تملكها الدولة والتي تخضع لأحكام القانون العـام وتخصص لاستعمال الجميع ولايكون غرضها الا المنفعة العامة كالشوارع و الساحات العامـة والشواطيء و الموانى ومجاري المياه وهذه الأموال لا تدر في الغالب ايرادات للدولة[2].

أما الأملاك الخاصة فيراد بها الأموال التي تمتلكها الدولة ملكية خاصة شبيهة بملكية الأفراد للأموال المختلفة، و تتولى هذه الجهة ادارتها واستثمارها كالأفراد تماما، و هذه الأمـوال تـدر

(1) دراز، حامد عبد المجيد.مرجع سابق.ص 96.

(2) سلوم، حسين. مرجع سابق. ص 28.

على الغالب ايرادات للدولة نتيجة لاستثمارها الأملاك العامة تختلف عن الأملاك الخاصة بعدة نواح منها:[1]

- أن الأملاك العامة تقدم منفعة عامة لجميع المواطنين في حين أن الغاية من الاملاك الخاصة هي الحصول على موارد لخزينة الدولة.
- أن الاملاك العامة و بصفتها مخصصة للمنفعة العامة، لا تقبل التملك من قبل الافراد بواسطة البيع أو مرور الزمن أو غير ذلك من وسائل التملك أما الأملاك الخاصة فيمكن أن تتملكها الافراد بالبيع أو بانقضاء المدة القانونية لمرور الزمن.
- ينتفع المواطنون من الأملاك العامة بصورة مباشرة و ينتفعون في الأملاك الخاصة بصورة غير مباشرة باعتبار ان ريع الاملاك الخاصة ينصب في خزينة الدولة لينفق مع الموارد الأخرى على المرافق العامة.

واضافة إلى ذلك فان هناك اختلاف بين النوعين في الغاية و الاستعمال، غاية الاملاك العامة هي المنفعة العامة و غاية الاملاك الخاصة هي الاستثمار وجني الأرباح.

و استعمال الاملاك العامة شائع لمنفعة الجميع و استعمال الأملاك الخاصة محصور في الدولة المالكة ولا يعود النفع على الجماعة الا بصورة غير مباشرة و عن طريق ايراداته التي تغذي الموازنة العامة أو ما تحققه من أهداف اقتصادية أو اجتماعية[2].

يتضح مما سبق أن ايرادات الدولة متنوعة و مختلفة و يمكن تقسيمها على النحو التالي:

أ- الأملاك العقارية: و تتكون الأملاك العقارية من الغابات و المناجم والمحاجر والمعادن و البترول ومجاري البحار و الانهار و القنوات[3].

---

(1) عواضة، حسن، **المالية العامة**، مرجع سبق ذكره، ص 386.

(2) سلوم، حسين. مرجع سابق. ص 28.

(3) عناية، غازي. مرجع سابق.ص 53.

- الغابات: و تشكل مورد هام من موارد الدومين الخاص نظرا لأهميتها في استخدام منتجاتها في الصناعات المختلفة حيث أصبح من النادر أن تخلو صناعة من الصناعات مـن مـادة الخشب.

- المناجم والمحاجر والمعادن والبترول والغاز: و تغطي جزءا كبيرا مـن مـوارد الخزينـة العامة المالية، و يعتبر مردودها مصدراً هاماً من مصادر الإيرادات المالية العامة وعادة ما تقوم الحكومات باستغلالها مباشرة أو مع مشاركة الأفراد.

- مجاري البحار والأنهار والقنوات: حيث تستغل هذه الامـلاك لعبـور السـفن و البـواخر بأنوعاها مما يوفر للدولة مصدر ايراد مالي كما تستغل لصيد الأسماك واسـتخراج اللؤلـؤ والمرجان و الاسفنج و غيرها من الأحجار الكريمة.

ب- الأملاك الصناعية و التجارية:(1)

لقد اثار هذا الموضوع جدلا كبيرا حول صلاحية الدول التي تتعاطى الصناعة والتجـارة وهناك من انتقد الدولة في هذه الشؤون مفضلين انصرافها إلـى الإهتمـام بشـؤون الجماعـة باعتبارها راعية لا تاجرة.

وقد أصبح الجميع مقتنع بان الدولة لا ترتجي من ذلك ايرادات و أنها لا تقوم بذلك مـن أجل التجارة ولا التجارة من أجل الأرباح بل تتعاطاها لأغراض الـدفاع الـوطني أو التوجيـه الصناعي أو الحفاظ على ايرادات معينة أو لاعتبارات عامة تتصل بمصلحة الجماعـة و لـذلك تبقى الحصيلة المتأتية ضئيلة نسبيا.

---

(1) سلوم، حسين، **القانون المالي والضريبي**، مرجع سبق ذكره، ص 30.

ت- الأملاك المالية: يقصد بها مجموعة الأوراق المالية " أي الاسهم و السندات " التي تمتلكهـا الدولة وهي ظاهرة حديثة برزت مع مؤسسات الإقتصاد المختلط التي انتشـرت فـي هـذا العصر[1].

وهنالك من يطلق على الأملاك المالية اسم الدومين المنقول أو الدومين المالي ويقصد به جميع املاك الدولة المنقولة كالنقود الورقية و المصرفية و الذهب و الفضة و نصيب الدولة من الأسهم و السندات و ارباحها من شركاتها أو مساهمتها في الشركات الأجنبية من عملة محليـة أو أجنبية[2].

ث- الاحتكارات: و يقصد بالاحتكارات المشروعات المتعلقة بمرفق أو أكثر من مرافق الانتاج والخدمات التي تنفرد الدولة في تملكها أو في استغلالها دون أن تفسح المجـال لقيـام ايـة منافسة في وجهها وذلك بقصد الحصول على ايرادات وفيرة[3].

وطالما الدولة تستطيع بيع السلع باسعار تزيد عن التكلفة بكثير فانها ستحقق ارباحا كبيـرة ولكن هذا الهدف يحتاج إلى ان تختار الدولة لاحتكاراتها منتجات وخـدمات كثيـرة الانتشـار وشديدة الارتباط بعادات الجمهور بحيث يكون الطلب عليها عالى و لا يتاثر بتقلبات الاسعار.

ج- **الهبات والهدايا:**

قد تتلقى الحكومات الهدايا و التبرعات من مواطنيها للمساعدة في تمويل النقات العامة، و ينظر كثير إلى أن هذه التبرعات ضرائب كانت اصلا مستحقة على الممول، ولكنه اسـتطاع ان يتهرب من ادائها في حينها، ثم سارع بارسالها في صورة تبرعات.[4]

---

(1) سلوم حسين. مرجع سابق. ص 32.
(2) عناية، غازي.مرجع سابق.ص51.
(3) سلوم حسين. مرجع سابق. ص 33.
(4) دراز،حامد. مرجع سابق. ص 105.

ح- المنح والاعانات الأجنبية[1] :

قد تتلقى بعض الحكومات و خاصة دول العالم الثالث، من حين لأخر بعـض المـنح و الاعانات من الدول الأجنبية، و تتخذ المنح و الاعانات الأجنبية أشكالا متعددة، قد تكون نقديـة في صورة عملات قابلة للتحويل، أو عينية في صورة سلع استهلاكية وانتاجية وقد تاتي المنحة في صورة خدمات متمثلة في ايفاد الخبراء و الفنيين و المدربين من مواطني الدولـة المانحـة لتقديم خبراتهم وخدماتهم للدول الممنوحة، وقد ترتبط الاعانات الاجنبية بتنفيذ مشروع أو برنامج معين في الدولة الممنوحة كأن تكون مخصصة للمساهمة في برنامج محو الاميـة، أو معالجـة الجفاف أو مشروع لانقاذ الاثار التاريخية، وقد تمـنح الاعانـات دون تخصـيص لبـرامج أو مشروعات معينة، وقد تكون المعونة الخارجية مشروطة بشرط الشراء مـن الدولـة المانحـة. ورغم أن المنح والاعانات الاجنبية تمثل للدول الممنوحة مصدرا من مصادر الإيرادات وغالبـا بعملات قابلة للتحويل، الا أنها بطبيعتها تمثل موردا لا يمكن للدولة الممنوحة الاعتمـاد عليـه، حيث تلعب العلاقات السياسية بين الدول المانحة و الممنوحة دورا رئيسيا في تحديد حجم المنح و الاعانات الخارجية ومعدل تدفقها.

خ- الغرامات:

الغرامة عبارة عن عقوبة مالية رادعة، تفرض على مرتكبي المخالفات القانونيـة [2]، فالأصل في الغرامة اذن هو توقيع الجزاء دون النظر إلى حصيلتها كمورد من الموارد المالية، و كلما حالف المشرع التوفيق في فرض و تطبيق الغرامات الرادعة على مرتكبـي المخالفـات القانونية كلما قلت عدد المخالفات المرتكبة خلال السنة، و قلت حصيلتها المالية و مـن ناحيـة أخرى فان ازدياد حصيلة الغرامات المالية و اتخاذها صفة التكرار والدورية لدليل علـى فشـل المشرع في فرض الغرامات الرادعة، حتى أن بعض العلماء يميل إلى اعتبار المبالغ المفروضة في هذه الحالة ضريبة و ليست غرامة.

---

(1) العلي، عادل فليح: **المالية العامة والتشريع المالي والضريبي**. عمان: دار الحامد لنشر والتوزيع، 2003.، ص 164.

(2) دراز، حامد. مرجع سابق. ص 107.

و هنا يتضح أن نظام الغرامات الناجح يتميز بعدة خصائص يصعب معها الاعتماد عليه في تمويل النفقات العامة، فحصيلة الغرامات غير ثابتة، و يصعب التنبؤ بها نظـرا لارتباطهـا بالمخالفات القانونية وجودا و عدما. و حصيلة الغرامات عادةً ضئيلة و تزداد ضآلتها كلما ازداد قانون العقوبات قربا من تحقيق الهدف من وجوده.

د- القروض العامة:

يعرف القرض بأنه عقد دين مالي تستدينه الدولة أو احدى هيئاتها العامة من الجمهـور أو المصارف المحلية أو الدولية مع الالتزام برد قيمته ودفع فوائد عنه طيلة فترة القرض في تاريخ محدد وفقا لشروط العقد[1].

نستنتج من ذلك ان للقرض العام خصائص تتعلق به و من هذه الخصائص:[2]

- القرض العام مبلغ من المال

القرض العام الذي يتم الحصول عليه قد يكون عينا أو نقدا ولكن القرض النقـدي هـو الأكثـر شيوعاً.

- القرض العام يدفع بصورة اختيارية

احدى خصائص القرض العام انه اختياري ويتم بارادة حرة، حيث يدفع المقرض مبلـغ القرض بصورة اختيارية وفق الشروط الناظمة لاحكام العقد.

- القرض العام يدفع من قبل احد اشخاص القانون العام أو الخاص

في القرض العام تستدين لدولة من اشخاص القـانون العـام (هيئـات، مؤسسـات) أو الخاص(الافراد) الذين يتمتعون بجنسيتها، و يمكن ذلك ايضاً من الأجانب.

---

(1) قيسي، أعاد: **المالية العامة والتشريع الضريبي**. مكتبة دار الثقافة للنشر و التوزيع، 1998. ص 71.

(2) شامية، أحمد، الخطيب خالد.مرجع سابق. ص 223

- القرض العام يدفع للدولة

ان القرض العام ينحصر باشخاص القانون العام سواء كان هذا الشخص هو سلطة مركزية أو وحدة ادارية محلية، أو بلديات أو مؤسسات و هيئات تتمتع بشخصية اعتبارية و استقلال مالي و اداري.

- القرض العام يتم بموجب عقد

تحصل الدولة على القرض بموجب عقد بين طرفين الطرف الأول هو المقترض وهو الدولة أو هيئاتها،و الطرف الثاني هو المقرض أو الدائن الذي يقرض مبلغ للطرف الأول لمدة محدودة و بفوائد معينة.

- القرض العام يستند إلى صك تشريعي

تقوم الحكومة بعقد القروض العامة و اصدار اسناد الدين العام استنادا إلى اذن مسبق من قبل القروض التشريعية.

- القرض العام يتضمن مقابل الوفاء

فهو يدخل خزينة الدولة بصورة مؤقتة و بمقابل، و تتعهد الدولة عادة باعادة راس مال القرض إلى الدائنين مضافا إلى ذلك تعويضا للدائنين بفوائد سنوية مقابل القرض الممنوح.

وتتنوع القروض العامة بتنوع اصدارها و كيفية سدادها، و قد قسمت القروض إلى قروض داخلية وقروض خارجية يمكن تعريفها على النحو التالي:[1]

(1) شهاب، مجدي محمود.مرجع سابق.ص 24.

القرض الداخلي:

هو الذي تعقده الدولة مع مواطنيها ويلعب هذا النوع من القـروض دورا مـؤثرا فـي التنمية الإقتصادية اذا ما وجه إلى الاستثمار المنتج لما يؤديه من زيادة في الدخل القومي، و ذلك بامتصاصه جانبا هاما من الأموال المكتنزة أو الأموال التي توجه للأستهلاك.

القرض الخارجي:

هو الذي تعقده الدولة مع الاسواق الخارجية وتكون مصادره اموال عامة و تتمثل فـي القروض الممنوحة من الحكومات الأجنبية أو من الهيئات الدولية أو من أموال خاصة تتمثل في رؤوس الاموال الاجنبية الخاصة.

و يتميز القرض الداخلي عن الخارجي في كثير من الامورمنها[1]:

يتميز القرض الداخلي بانه لا يشكل عبئا حقيقا على الإقتصاد، ذلك أن المجتمع يأخذ من نفسه لنفسه، وهذا يعني ان القرض الداخلي يساهم في اعادة توزيع القوة الشـرائية بـين فئـات المجتمع، أما القرض الخارجي فانه يعمل بشكل مباشر على زيادة القوة الشـرائية للمجتمـع، و لكنه يشكل عبئا حقيقا عليه، وذلك أن المجتمع يلتزم برد هذا القرض، ودفع فوائده إلى من اكتتب في سنداته، وهذا العبء الذي يلقي به الاقتراض من الخارج يتحمله الجيل الذي يقـوم بسـداد الدين.

فالقروض الخارجية تتسم بعيوب جوهرية و تحيط بها مخاطر كثيرة وهي ليست متاحة للدول المتخلفة بدرجة كافية، كما أنها ترتبط بتيارات سياسية معينة تعمق مظاهر التبعية للـدول المتقدمة، ولا يخفى على أحد أن هذه القروض تتاثر كذلك بالعلاقات الدولية مع الدول المتقدمـة المسيطرة على عملية صنع القرار في المنظمات الدولية، لذلك يجب أن تأخـذ الحكومـة فـي

(1) عبد المجيد، عبد الفتاح عبد الرحمن: **اقتصاديات المالية العامـة**. حقوق الطبع والنشر محفوظة للمؤلـف،1990. ص 409.

الحسبان تلك الاعباء التي تتولد عن القرض الخارجي سواء على الصعيد المالي أو السياسي أو الإقتصادي.

ذ - الإيرادات النقدية:

تجبي الدولة من خلال ممارستها للسلطة النقدية ايرادا نقديا، وقـد أدى تطـور سـلطة الدولة إلى بروز أهمية الإيرادات النقدية كأحد أنواع الإيرادات العامة، و تختلـف الادارة التـي تمارس السلطة النقدية باختلاف التنظيم القانوني للفعاليات الإقتصادية والمالية فـي دول العـالم، ولكنها تنحصر بصورة عامة في المصرف المركزي والخزينة العامة[1].

و الإيرادات النقدية للدولة تنقسم إلى قسمين:

أولا: سندات الخزينة[2]

الاصل في سندات الخزينة ان تصدرها الدولة لتامين المال اللازم لنفقاتها العاجلة ريثما تتم جباية الضرائب و الرسوم، و هي بمفهومها ليست موردا جديدا أو اضافيا وكان ما تصـدره الدولة من هذه السندات بوجه الاجمال لا يتجاوز الإيرادات التي ستدخل الخزينة العامة، حيـث تعمل عند تحصيلها للمبالغ المقررة في الموازنة على تسديد قيمة سندات الخزينة.

وكان شراء هذه السندات يكاد يقتصر على المصارف، لذلك اتصفت سـندات الخزينـة بانها ايرادات مؤقتة ناجمة عن تمويل مصرفي.

ولكن شراء السندات لم يعد مقتصرا على المصارف، بل شارك الجمهور بشـرائها وان بقيت المصارف هي العميل الرئيسي لها، كما أنها لم تعد ايرادا مؤقتا لا يتجاوز حده الاقصى ما ستجبيه الدولة من ايرادات عامة، بل أصبحت السندات موردا جديدا هو أقرب إلـى القـروض العامة القصيرة الأجل و لكن هذه القروض قد تصبح خطرا على الدولة فيما اذا لم يقبل الدائنون على تجديدها عند انتهاء مدتها، وغالبا ما يطلب الدائنون ذلك عندما تكون الدولة بحاجـة إلـى

(1) سلوم، حسين، مرجع سابق، ص50.

(2) سلوم، حسين، مرجع سابق، ص51.

المال، كما في الازمات الإقتصادية عندما تضعف الثقة فـي الحكومـة و كثيـرا مـا تتجنـب الحكومات هذه المخاطر بان تحول سندات الخزينة قصيرة الأجل إلى ديون طويلة الأجل.

ثانيا: اصدار النقد:[1]

في القديم كان النقد يقتصر على النقد المعدني فكانت الدولـة تسـتفيد بصـكها العملـة المعدنية، من الفارق بين قيمة النقد الحقيقة و قيمته الاعتبارية، و لكن موردها من ذلـك بقـي ضئيلا حتى ظهر النقد الورقي الالزامي، و احتكرت الدولة حـق اصـداره فأصـبح بامكانهـا الحصول على موارد طائلة بوسائل متعددة أهمها انشاء صناديق الادخار التي تتولى التسليف و الرهن العقاري، و انشاء هيئات تتولى التأمين بأنواعه و مراقبة حركة التسليف و التداول النقدي بواسطة المصرف المركزي التابع للدولة وأخيرا اصدار الأوراق النقدية التي لجات اليـه عـدة دول اثناء الحرب العالمية الثانية.

و المهم هنا هو الوسيلة الأخيرة للحصول على موارد نقدية فالدولة اما ان تصدر أوراقا نقدية جديدة في حالة الازمات و الحروب و العجز عن سد النفقات الكبيـرة المتوجبـة عليهـا تفرض تداولها القانوني و الاجباري بمعنى أن يكون الناس ملزمين بقبولها دون ان يكـون لهـم الحق بابدالها بعملة ذهبية و اما ان تخفض قيمة نقدها الورقي بالنسبة للذهب فتربح الفرق بـين قيمة احتياطها من الذهب قبل التخفيض، وقيمته بعد التخفيض، و من الوجهة الإقتصادية تـؤدي الطريقة الأولى إلى التضخم النقدي و ارتفاع الاسعار و تؤدي الطريقة الثانية إلى هبوط في قيمة االنقد و صعود في الاسعار، و النتيجة في الحالتين ضعف القوة الشرائية للورق النقدي المتداول وازدياد الأزمة تعقيدا خصوصا ان الذين يتحملون الخسارة هم اصحاب الرواتـب والاجـور و المتقاعدون اي اصحاب الدخول الثابتة.

(1) عواضة، حسن.مرجع سابق. ص 390.

ر- اليانصيب العام: [1]

يرى بعض علماء المالية العامة ان حصيلة اليانصيب العام، تعد احسن المصادر لتمويل النفقات العامة وأقلها عبئا على افراد المجتمع، و يستند مؤيدو هذا الراي إلى ان الكثير من الأفراد يميلون بطبيعتهم إلى الاشتراك في المراهانات و ألعاب اليانصيب، وانهم سيقومون باشباع ميولهم، سواء اصدرت الدولة يانصيب عام ام لم تصدر، فانه من الافضل ان تقوم الدولة باصدار أوراق اليانصيب، فتحصل بذلك على اموال بعض السفهاء لتمويل نفقاتها العامة، و تكون بذلك قد حولت هذه الاموال إلى انفاق أكثر رشدا يعود على المجتمع.

ولابد من الاشارة ان مصدر الإيرادات هذا مستبعد من قائمة مصادر الإيرادات في الدول الاسلامية، فلا يجوز اللجوء اليه مهما سجل من ايرادات مرتفعة.

وبعد التطرق إلى مصادر ايرادات الدولة، يتضح انه من الطبيعي ان لا تعتمد الدولة على مصدر ايرادي واحد، وذلك بهدف الحفاظ على مرونة الإيرادات، اي استطاعة زيادتها بسهولة كلما دعت الحاجة لذاك. كما تبين لنا من خلال عرض لمصادر إيرادات الدولة ان هذه الإيرادات أصبحت تقوم بأكثر من وظيفة و لم تعد تقتصر على تمويل النفقات العامة، بل أصبحت اداة من ادوات التوجيه الإقتصادي و الاجتماعي في المجتمع[2].

ويرى الباحث مدى أهمية الإيرادات العامة في كونها أداة من ادوات التوجيه الإقتصادي و الاجتماعي، ولكن المهم ليس هو تعدد تلك المصادر بل الأهمية تكمن في حصيلة هذه المصادر و غزارتها، لذلك على الدولة أن تكون متيقنة وحذرة حين تلجأ لاي مصدر من مصادر زيادة ايراداتها لان لكل من هذه المصادر أثر ايجابي للدولة و لكن قد يكون بالمقابل هناك أثر سلبي للفرد، خاصة أن الفرد ينظر إلى المال نظرة خاصة، و يعتبر ان حصول الدولة على جزء من هذه الأموال هو حرمان له من انفاقه في منفعته الخاصة.

---

(1) دراز، حامد. مرجع سابق. ص 109.

(2) حشيش، عادل أحمد، **اساسيات المالية العامة.** بيروت: دار النهضة العربية، 1992. ص125.

المبحث الثاني: الإيرادات العامة في فلسطين

تعتبر الإيرادات العامة قضية حساسة لدى معظم الدول وخصوصا في فلسطين وذلك للدور الذي تلعبه في تطور ونمو الاقتصاد الفلسطيني الذي يعاني من عقبات عدة تسببها الجانب الإسرائيلي وتتمثل هذه العقبات فيما يلي:[1]

أ- صعوبة الحصول على رخص تصدير

ب- صعوبة المعاملات البنكية

ج- صعوبة تخليص البضائع في الموانيء الإسرائيلية

د- التشديد في وضع المواصفات

هـ- الضرائب والرسوم الجمركية المرتفعة على المستوردين

ومن هنا يجب البحث عن حل سليم من أجل القضاء على هذه العقبات والحل السليم هو الحل الذي يعالج موضوع الاعتماد على الإقتصاد الإسرائيلي والمهم هنا أن علاقة الاعتماد لن تتغير في حال تم تشغيل الفلسطينيين في مصانع في المناطق الفسطينية وتستورد مواردها الأولية من إسرائيل أو تصدر منتجاتها إلى إسرائيل أو إلى السوق العالمية مرورا بإسرائيل، فهذا الوضع لن يكون مختلف عن سابقه اختلافا كبيراً ستظل خاضعة للضرائب الإسرائيلية بواقع العمل فيها وستظل درجة انتاج المصانع تعتمد على الوضع الإقتصادي الإسرائيلي[2].

---

(1) علاونة، عاطف: **التجارة الخارجية في الضفة الغربية وقطاع غزة.** نابلس: جامعة النجاح الوطنية،1986. ص32.

(2) النقيب، فضل: **مدخل نظري نحو صياغة رؤية تنموية فلسطينية**. رام ا : معهد ابحاث السياسات الاقتصادي، ماس، حزيران 2003. ص 105.

وقد أدت هذه العقبات والمشكلات التي تعترض الإقتصاد الفلسطيني إلى التـأثير علـى ادائه على النحو التالي:(1)

أ- تدني مستوى دخل الفرد في الضفة الغربية وقطاع غزة: مع ان القيمـة الاسـمية لمتوسـط الدخل الفلسطيني متقاربة مع متوسط الدخل في الاردن ومصر، الا ان الفرق الكبيـر فـي غلاء المعيشة يجعل من القيمة الاسمية لدخل الفرد في الضفة الغربية وقطاع غزة أقل بكثير من القيمة الاسمية لهذا الدخل ، ويعود هذا الفرق إلى مساوات اسعار السلع المتنقلـة فـي الضفة الغربية وقطاع غزة بالاسعار المرتفعة السائدة في إسرائيل.

ب- وجود درجة من التذبذب نتيجة الصدمات الخارجية التي يتعرض لها الإقتصاد الفلسـطيني كما يتضح من حركة الناتج القومي الاجمالي، سواء نتيجة توقف تحـويلات الفلسـطينيين الخارجية ولا سيما من دول الخليج أو تلك الناجمة عن التغيير فـي السياسـة الإسـرائيلية الإقتصادية التي تؤثر على الإقتصاد الفلسطيني بشكل مباشر.

ت- انخفاض نسبة الناتج القومي المحلي إلى نسبة الناتج القومي الاجمالي انخفاضا كبيرا مقارنة باقتصاديات شبيهة ومصدرة للعمالة مثل مصر والاردن، ويرجـع هـذا الانخفـاض إلـى الاعتماد الكبير للإقتصاد الفلسطيني على التحويلات الخارجية خلال سنين الإحتلال سـواء من الفلسطينيين العاملين فـي إسـرائيل أو الاردن أو دول الخلـيج أو مـن التحـويلات والمساعدات الرسمية والدولية ويعود هذا الانخفاض في نسبة الانتاج المحلي الاجمالي إلـى الناتج القومي الاجمالي إلى الركود الذي اتسم به الاداء الانتاجي المحلي في الضفة الغربيـة وقطاع غزة.

ث- مدى انخفاض دور الصناعة في الإقتصاد الفلسطيني كما يشير إلى ذلك التوزيع القطـاعي للناتج القومي الاجمالي ، ومع ان هنالك شركات وقطاعات محددة اسـتطاعت الازدهـار

---

(1) مسلماني، أحمد، صبيح، عمران، عبد الهادي، مها: **الاوضاع الاقتصادية والانسانية في الضفة الغربية وغزة**. عمان: 1999. ص23.

والصمود في ظل سياسة الإحتلال الا ان الاداء الاجمالي للقطاع الصناعي متدني بالمقارنة مع دول مجاورة ذات دخول شبيهة بدخل الفرد الفلسطيني من حيث معدلاتها.

ج- استمرار العجز التجاري لصالح إسرائيل وذلك بسبب الاجـراءات المبرمجـة للاحـتلال الإسرائيلي لتشويه الإقتصاد الفلسطيني وربطه بالإقتصاد الإسرائيلي في جميع نواحي الحياة الصناعية والتجارية والخدمات وحتى العمالة.

ح- انخفاض حجم الاستثمار الكلي: فقد انخفض حجم الاستثمار الكلي بنسبة 52% خلال الفترة 1992_1996 ، وكانت نسبة الانخفاض خلال سنة1995- 1996 بالـذات 20% ممـا يلفت النظر إلى الانخفاض تركز في القطاع الخاص حيث بلغت نسبته 74% وبالمقابل فقـد ارتفع الاستثمار في القطاع العام بنسبة91%.

ومن هنا سيتناول الباحث موضوع الإيرادات العامة من خلال مـرحلتين همـا فتـرة الإحتلال وفترة الحكم الذاتي إضافة إلى التطرق الى الإيرادات العامة في إتفاقية باريس.

المطلب الأول: الإيرادات العامة في فترة الإحتلال.

تشكل ضريبة الدخل والتحويلات وصافي الضرائب المباشرة وغير المباشرة المصادر الرئيسية للإيرادات، كما تحصل السلطات الإسرائيلية على عائدات مباشرة وغير مباشرة مستغلة ما لها من هيمنة، فهناك على سبيل المثال الرسوم الجمركية على التجارة الخارجية، بما فيهـا التجارة مع الاردن، والاقتطاعات الضريبة من اجور العاملين في إسـرائيل، بالاضـافة إلـى الاسهام الاجباري لهؤلاء العمال في صناديق الضمان الاجتماعي، كـذلك تفـرض إسـرائيل رسوما شتى كرسوم العبور للجسور وتصاريح المغادرة والزيارة ورخص المركبـات المتنقلـة ورسوم تسجيل المواليد والوفيات واستصدار الهويات وغير ذلك ونطلق مصطلح الرسوم على ما تحصله قوات الإحتلال مجازا، فالرسم في ادبيات المالية العامة يطلق على ما يـدفع مـن مال مقابل خدمة تؤدى بشكل مباشر، والثابت ان العديد من هذه الرسوم فرضت بـلا خدمـة مناسبة تقابل قيم الرسوم المرتفعة، ولم تكن توجد في اقتصاد تحكمه ظروف طبيعية.

ولقد قامت سلطات الإحتلال كما ذكرنا، بتعديل القوانين التي كان معمولا بها قبل عـام 1967، واستحدثت ضرائب جديدة، ونذكر فيما يلي المباشرة وغيرالمباشرة[1].

أ_ ضريبة الدخل:

وفقا لقانون الاحكام الاردني (25 لعام 1964) كانت الضريبة تفـرض علـى الـدخل المتولد في شكل رواتب واجور وأرباح عقارات وارباح اسهم، على انه اعفي من الضريبة مـا يتولد من نشاط الزراعة وكذلك فوائد القروض العامة ومعاشات التقاعد وايراد الهيئات غيـر الهادفة للربح.

ولكن الأوامر العسكرية المستهدفة زيادة الإيرادات رفعت معدل الضرائب المفروضة فارتفع معدل الضرائب على الشرائح العليا من 50% إلى 55% كما خفض الاعفاءات العائلية والشخصية، اذا اخضعت البدلات الشخصية للضريبة، فيبلغ الحد الاقصى للبدلات المعيفة مـن الضريبة في الضفة الغربية على سبيل المثال خمس الحد الاقصى المطبق في الاردن، وعشر الحد المطبق في إسرائيل على وجه التقريب، مع ان الناتج المحلي للفرد في الاراضي المحتلـة لا يزيد عن حوالي 62% أو 11% من دخل الفرد في الاردن وإسرائيل على التوالي.

واذا ما قورن دافع الضريبة بعد صدور التعديلات الاخيرة لقانون الضريبة فـي عـام 1982، لوجدنا ان الاعباء الضريبية التي يتحملها المواطن في الاراضي المحتلة تعادل تسـعة اضعاف ما يتحمله نظيره الإسرائيلي فيما يتعلق بضريبة الدخل فقط.

ولا يقف الاجحاف عند هذا الحد بل يمتد إلى طرق التقدير للدخل الخاضـع للضـريبة وما يعفى منه، وهي طرق تتسم بالعشوائية وتتاثر بهوى القائم على التحصيل، وتلـزم المكلـف بدفع مايستحق عليه على اساس شهري وليس بعد انتهاء السنة المالية كما هو متعارف عليـه، وبالتالي لا يؤخذ بالحسبان اي تغييرات قد تطرأ على دخل المكلف أو بنود انفاقه، واذا تخلـف

(1) صامد الاقتصادي، **مجلة فصلية اقتصادية اجتماعية عمالية**.تصدر عن مؤسسة صامد، عمان: دار الكرمل للنشر والتوزيع، 1990.ص 134.

أو تاخر في تقديم اقراره الضريبي أو تاخر في الدفع يلزم بدفع غرامة قد تصل إلى 120% من اصل الضريبة.

ب_ الضرائب العقارية:

وهي تشمل الضرائب المفروضة على الاراضي والمباني عدة مرات لتصل إلى دينارين لكل دونم بعدما كانت ستة اعشار الدينار، اما بالنسبة للضرائب على الاراضي والمباني في المدن فتقدر بـ 17% و 10% من القيمة التقديرية لهذه الممتلكات، كما اخضعت الايجارات لضريبة القيمة المضافة عام 1985، وذلك بنسبة 15% وادت المعارضة من قبل المالكين الىعدم تطبيق هذه الضريبة، وان لم تلغ تماما، بالاضافة إلى ذلك تفرض ضريبة المعارف على ايجارت المباني الواقعة في حدود البلديات وارتفعت من 3% عام 1956 إلى 7% عام 1975.

ج_ ضريبة القيمة المضافة

فرضت هذه الضريبة منذ عام 1986 وكان معدلها 8% ثم اخذت في الارتفاع لتصل إلى 15% ورغم المعارضة الشديدة لهذه الضريبة من قبل المكلفين الا ان سلطات الإحتلال استمرت في جبايتها بموجب حكم من المحكمة العليا في إسرائيل الذي يسمح للسلطات المحتلة بفرضها.

ورغم ان تزايد الاعتماد على الضرائب غير المباشرة يواكبه عادة تغيير في الضرائب المباشرة لتخفيف الاعباء الضريبية، الا ان هذا الوضع لم يكن في الاراضي المحتلة مما أدى إلى زيادة العبء الضريبي العام، وزاد المشكلة حدة استمرار سلطات الإحتلال في زيادة قيم الرسوم المحصلة و " ابتكار" انواع جديدة منها.

د _ضريبة الانتاج

كان فرض هذه الضريبة بغرض الحد من القدرة التنافسية للمنتج الفلسطيني وزيادة ما تجبيه سلطات الإحتلال من ايرادات، فارتفعت الضرائب على انواع المنتجات التي تريد

إسرائيل ان يظل المستهلك الفلسطيني معتمدا عليها في توفيرها، كالسلع المعمرة، بينمـا كانـت الضريبة منخفضة نسبيا على السلع الاستهلاكية الاخرى فتراوحت ضريبة الانتـاج بـين 15% على ثمن السلع الغذائية و 167% على ثمن السلع الكهربائية.

هـ _ الرسوم الجمركية:

تحصل هذه الرسوم كغيرها بهدف زيادة ايردات سلطات الإحتلال، خاصة وان إسرائيل تقوم يتزويد الاراضي المحتلة بحوالي 19% من وارداتها من العالم الخارجي، كما تهدف هـذه الرسوم ايضا إلى حماية الانتاج الإسرائيلي لبعض السلع، وتتراوح الرسوم الجمركية بين 10 % و 270% من الكلفة وفقا لنوع السلعة بالاضافة إلى 15% كضريبة على القيمة المضـافة، اذ يكون تحصيل الاخيرة اسهل في حالة المعاملات الخارجية عنه في المعاملات الداخلية[1].

وقد قدرت الضرائب المحصلة من الضفة الغربية فقط بحوالي 700 مليون دولار فـي عام 1985، في حين قدر صافي الايراد الاجمالي المتدفق للخزانة الإسرائيلية مـن الاراضـي المحتلة بعد حسم نفقات ادارة الإحتلال من متكررة وراسمالية بحوالي 1.3 بليون دولار للفترة 1967-1985، وقد تعرضت الإيرادات إلى الانخفاض بعد الانتفاضة ولكن الموكد أن الإنفـاق الحكومي وفقا لسياسات الإحتلال قد انخفض بمعدلات أكبر.

ومنذ عام 1967 لم تكن الاراضي المحتلة عبئا على الخزانة الإسـرائيلية بـل كانـت الموارد المالية تتدفق من الضفة الغربيية وقطاع غزة لتشكل فائضا كبيرا ولتسهم اجباريا فـي قيام إسرائيل بعمليات الغزو كما حدث في عام 1982 اذ رفعت السلطات المحتلة ضريبة القيمة المضافة بنسبة 3% بغرض تمويل الغزو الإسرائيلي للكيان.

وبعد الاطلاع على الإيرادات العامة في فترة الإحتلال والنظر إلى مكوناتها يتضح أنها شحيحة وان إسرائيل تسيطر على معظمها وان القوانين التي تحكم هذه الإيرادات لا تتناسـب مع المستوى التنموي للإقتصاد الفلسطيني وذلك لانها صممت لخدمة أهداف الإحتلال الإسرائيلي

(1) صامد الاقتصادي، **مجلة فصلية اقتصادية اجتماعية عمالية**.تصدر عن مؤسسة صامد، عمان: دار الكرمل للنشر والتوزيع، 1990.ص136

وقد بذلت السلطة الوطنية الفلسطينية جهودا للتعديل وذلك ضمن ما هو مسموح به وفق اتفاق باريس الإقتصادي الموقع بين منظمة التحرير الفلسطينية وحكومة إسرائيل فقامت السلطة بتقليص عدد الفئات الضريبية ومعدلات ضريبة الدخل وقدمت إلى المجلس التشريعي مشروع قانون ضريبة الدخل من أجل تبسيط الاجراءات وتوسيع القاعدة الضريبية إلا أن الضرائب الغير مباشرة كانت خارج نظام الصلاحيات الممنوحة للسلطة الوطنية الفلسطينية كما ان قانون مشروع ضريبة الدخل بحاجة إلى اعادة دراسة وتحليل للتخلص من اثار سلبية محتملة.

أي أن هذه الأنظمة عبارة عن انعكاس للسياسة المالية التي تمارسها السلطات العسكرية الإسرائيلية في الأراضي الفلسطينية المحتلة (1).

المطلب الثاني: مصادر الإيرادات العامة في عهد السلطة.

إن موضوع الإيرادات العامة في فلسطين هو أحد المواضيع التي يشوبها الغموض وذلك بسبب عدم توفر السيطرة الفلسطينية الكاملة في التحصيل، إضافة إلى عدم توفر أرقام حقيقية حول تلك الإيرادات أو أن الإيرادات لم يتم الإفصاح عنها بشكل كامل وهنا لجأ الباحث إلى موازنات السلطة الوطنية الفلسطينية منذ عام 1996 حتى عام 2004 لإلقاء نظرة حول الإيرادات العامة في فلسطين خلال هذه السنوات والتعرف على التطورات التي طرأت عليها إضافة إلى إلقاء نظرة سريعة على جانب الإيرادات في الموازنة التقديرية في العام 2005.

الفرع الأول: مصادر الإيرادات العامة في عهد السلطة

لم تختلف الإيرادات العامة في عهد السلطة عن أي عهد اخر ولكن قد يكون هناك اختلاف في حجم التحصيل أي ان هناك تطور كمي طرأ على الإيرادات العامة في عهد السلطة.

ويمكن القول بأن الإيرادات العامة في عهد السلطة تقسم إلى:

أولاً: الإيرادات الجارية

---

(1) عبد الرازق، عمر:**هيكل الموازنة العامة الفلسطينية**، كانون الأول، 2002 ومعهد ابحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني ماس، ص54.

ثانيا: المعونات المقدمة لدعم المشاريع التطويرية وتقسم الإيرادات الجارية إلى قسمين:

الإيرادات المحلية.

المنح لدعم الموازنة

وتتكون الإيرادات المحلية للسلطة الوطنية الفلسطينية بشكل عام من الضرائب والرسوم أي أنها تقسم إلى ايرادات ضريبية واخرى غير ضريبية وتتكون الإيـرادات الضـريبية فـي فلسطين من ايرادات ضريبة الدخل والجمارك وضريبة القيمة المضافة والمكوس بالاضافة إلـى ايرادات ضريبية اخرى مثل ضريبة الاملاك وضريبة المشتريات[1].

وتفرض ضريبة الدخل في فلسطين على:

الدخل من الافراد: حيث يتم جباية الضريبة من السكان على اساس شمولي تشمل الـدخل مـن العمل، الحرف، التجارة، المهنة أو الوظيفة والأرباح والعوائد والفوائد ويعفي من ذلك الدخل من الزراعة في الضفة الغربية والفوائد على القروض العامة والمؤسسات غير الربحيـة كـذلك لا تفرض ضريبة على الأرباح الراسمالية النقدية والتي تشمل الودائع وارباح الاسهم.

وضرائب الدخل في فلسطين تصاعدية بالشرائح ويتم جبايتها بعدة طـرق فقـد تجبـى كنسـبة وتخصم عند المصدر مثل خصم الرواتب أو أن تدفع على شكل اقساط اثناء السنة المالية أو ان يتم جبايتها كمبلغ مقطوع كما في ضريبة المركبات.

- الضرائب على الشركات: تفرض هذه الضريبة على ارباح الشركات وقد كانـت تفـرض بنسبة 37.5% في غزة و 38.5% في الضفة الغربية الا أنها عدلت بموجب القانون لتصبح 20% في كلا المنطقتين.

---

(1) النقيب، فضل مصطفى: **تقييم اولي للنظام الضريبيب في الضفة الغربية و قطاع غزة**. رام ا : معهد أبحاث السياسات الإقتصادية الفلسطيني ماس، 1996 صفحة 28.

- التحويلات: وهي ما يتم تحويله من قبل الجانب الإسرائيلي إلى السلطة الوطنية الفلسطينية والذي يتم اقتطاعه من دخول العمال الفلسطينيين في إسرائيل والمستوطنات والذي يتم وضعه في حساب المقاصة تحت بند ضرائب الدخل ويشمل:

أ- 75% من ضرائب الدخل المتحصلة من الفلسطينيين العاملين في إسرائيل

ب- 100% من ضرائب الدخل المتحصلة من الفلسطينيين العاملين في المستوطنات.

- اما ضريبة القيمة المضافة فتفرض على جميع صفقات البضائع والخدمات المنتجة محليا(بعد خصم مشتريات البضائع الوسيطة) باستثناء البضائع المعدة للتصدير وخدمات السياحة والفواكه والخضار وتبلغ نسبتها 17% ويجوز للسلطة الوطنية الفلسطينية بموجب اتفاقية باريس أن تعمل على تغيير النسبة بمقدار نقطتين زيادة كحد اعلى ونقطتين كحد ادنى أي أنها تتروح بين 15% و 19%.

هذا ويحق للسلطة الوطنية الفلسطينية بموجب الاتفاق نفسه ان تسترد ضريبة القيمة المضافة والضرائب الأخرى التي اقتطعت على السلع المستوردة من إسرائيل وتقوم كذلك برد اقتطاعاتها على السلع المستوردة من إسرائيل من خلال المقاصة.

وتقسم ضريبة القيمة المضافة حسب مكان جبايتها إلى قسمين:

1- ضريبة القيمة المضافة التي يتم جبايتها في مناطق السلطة الوطنية الفلسطينية.

2- ضريبة القيمة المضافة التي يتم الحصول عليها من خلال المقاصة مع إسرائيل هي التي يتم جبايتها من قبل الجانب الإسرائيلي نيابة عن الجانب اللفلسطيني مقابل رسوم تحصيل تبلغ 3%.

- أما بالنسبة للرسوم الجمركية، فتفرض على الواردات بما فيها رسوم التامين والشحن وتصل النسبة بشكل عام إلى 50%.

- اما بالنسبة للإيرادات غير الضريبية، فاننا نلاحظ أنها لا تشكل نسبة كبيرة من الإيـرادات المحلية وذلك لعدة أسباب[1] :

1- عدم وجود قانون خاص بالايرادات غير الضريبية.

2- تعتبر الإيرادات من الطوابع من الإيرادات غير الضريبية، الا أنها تعتبر فـي السـلطة الوطنية الفلسطينية من مهام الإدارة العامة للجمارك والمكـوس مـن حيـث الجبايـة والتنظيم.

3- منذ تأسيس صندوق الاستثمار الفلسطيني الموحد كان لابـد مـن ان تعـود ايـرادات استثمارات السلطة الوطنية الفلسطينية وعائدات الصندوق لتنظم في حسابات الإيـرادات غير الضريبية، الا أنه ولغاية الآن لم يتفق على تنظيم هذا الأمر وإنما اتفق فقط على أن تكون اصول المشاركات والمساهمات للسلطة الوطنية الفلسطينية في الشركات سـواءاً المملوكة بصفة كلية لها أو جزئية هي من الأصول العائدة للسلطة الوطنية.

مع ملاحظة ان هنالك ايرادات غير ضريبية تتحقق من خلال ما يعـود علـى خزينـة السلطة من ايرادات من خلال حقوق الامتياز الذي اعطته لشركة جوال ولشـركة الاتصـالات الفلسطينية.

أما البند الثاني للإيرادات الجارية فهو المنح لدعم الموازنة وتشكل هـذه المـنح بنـداً متناقص الأهمية بالنسبة للإيرادات العامة للسلطة الوطنية الفلسطينية.

ثانياً: المعونات المقدمة لدعم المشاريع التطويرية:

عملت الدول المانحة ومنذ انطلاق عملية السلام على توفير كافة السبل لدعم السلام في الشرق الأوسط فقامت هذه الدول بتقديم المساعدات المالية والعينية لاعادة بناء واعمـار البنيـة التحتية للإقتصاد الفلسطيني والتي كان الإحتلال الإسرائيلي قد تركها مدمرة بشكل كامل.

---

(1) أباظة، عامر: مدير متابعة مكاتب الشمال للجمارك و المكوس. 3/10 /2005

الفرع الثاني: التطورات التي طرأت على الإيرادات العامة في عهد السلطة:

إن أي نمو في النفقات العامة لابد ان يصاحبه نمو في الإيرادات العامة وتلجـأ الـدول عادة إلى تمويل نفقاتها من خلال فرض الضرائب أو الدين الخارجي أو خلق النقود ولكن هـذه الوسائل لا يمكن تحقيقها بالكامل بالنسبة للحالة الفلسطينية حيث ان السلطة الوطنية تتبع سياسـة فرض الضرائب لتمويل نفقاتها وتستعين بالاقتراض الخارجي احيانا ولكنها لا تستطيع تمويـل نفقاتها من خلال خلق النقود بسبب عدم توفر عملة فلسطينية في الوقت الحاضر امـا اذا اتـيح للسلطة الوطنية اصدار عملة وطنية فان ذلك سيؤدي إلى زيادة ايراداتها(1).

وفي عام 1995 طرأ نمو وتطور على الإيرادات العامة وذلك بسبب تحسن القدرة على جباية الضرائب المحلية تحسناً مستمراً بفضل الجهود المتضافرة التي بذلتها وزارة المالية ومنها تدريب موظفي جباية الضرائب وتنظيم حملات التوعية للجمهور وتحسين القدرة علـى تحديـد دافعي الضرائب وكشف التزوير الضريبي(2)، ولكن مازالت هنـاك مشـكلة فـي الإيـرادات الفلسطينية من المقاصة حيث تعاني من التسرب لان نسبة كبيرة من الواردات الفلسطينية التـي تأتي عبر إسرائيل لا تكون وجهتها المعلنة هي الضفة الغربية وقطاع غزة لذلك فان الإيـرادات الضريبية الفائتة التي يدفعها الفلسطينيون على هذه الصادرات تذهب إلى إسـرائيل ولا تحـول إلى السلطة الفلسطينية. وتعتبر هذه مشكلة تستحق الوقوف لاجلها بهدف الحد من التسرب المالي الذي سيعمل على زيادة الإيرادات العامة اذا ما أوقفناه(3).

وليتمكن الباحث من توضيح التطورات أو معدل النمو الذي طرا على الإيرادات العامة في عهد السلطة لابد من الاحاطة بالفترة 1996 – 2004 وهي الفترة التي سيطرت بها السلطة الوطنية الفلسطينية على الإيرادات ومن هنا فان الباحث سيقوم بتقسيم الفتـرة الـى مـرحلتين،

---

(1) سلسلة دراسات وتقارير، **الاقتصاد الفلسطيني في ظل المرحلة الانتقالية**، العدد 82، اعداد الدائرة الاقتصادية، 1999و مركز التخطيط الفلسطيني، ص32.

(2) النقيب، فضل مصطفى: **انجازات الفتر الإنتقالية و مهام المستقبل** uncdad-gds-app2001.24، ص

(3) النقيب، فضل مصطفى: مرجع سابق، ص32.

المرحلة الأولى تمتد من 1967م – 1993م، والمرحلة الثانية تمتد من 1994م – 2004م، إضافة إلى التطرق إلى الإيرادات العامة في الموازنة التقديرية للعام 2005.

و سيتم مقارنة التغيرات للأعوام في كل فترة على حدة.

- **المرحلة الأولى (1996-2000)** ، نلاحظ أن الإيرادات العامة المحلية قد قفزت بصورة ضخمة و ذلك بسبب توسع الرقعة الجغرافية التي تولت السلطة فيها الصلاحيات الإقتصادية، و يعزى جزء من هذا الارتفاع إلى التطور الكبير الذي ميز عمل إدارة الإيرادات العامة الفلسطينية[1]، و إذا ما أمعنى النظر في الجدول فإننا نلاحظ ما يلي[2]:

1- حققت الإيرادات الضريبية نمواً ملحوظاً ما بين العام 1996-2000 فقفزت من 357.7 مليون دولار إلى 847.8 مليون دولار هذا وقد بلغ معدل النمو السنوي 21.5% و كان أعلى مستوى نمو للإيرادات الضريبية في العام 1996 ويعزى السبب في ذلك أن السلطة في العام 96 وسعت من نفوذها الضريبي على باقي المناطق الخاضعة للسلطة بالإضافة إلى أن إسرائيل أفرجت عن مستحقات للسلطة في المقاصة من الأعوام السابقة بالمقابل كان أدنى مستوى للإيرادات الضريبية في العام 1998 و لكنها عادت لتنمو في العام 2000.

2- شكلت ضريبة الدخل نسبة متواضعة من مجموع الإيرادات الضريبية حيث لم تتجاوز 13.8% من الإيرادات الضريبية و يعود ذلك إلى عدة أسباب

أولاً – إنخفاض مستوى دخول غالبية السكان عن حد الإعفاء المقرر بالنسبة لضرائب الدخل مما يؤدي ذلك إلى نطاق سريان هذه الضرائب على فئة قليلة من السكان و ذلك على العكس من الضرائب غير المباشرة التي تتميز بطابعها الذي يسمح بالتوسع في فرضها.

---

(1) مجموعة تقارير: **الموازنة العامة، ملفات المجلس التشريعي الفلسطيني،** وزارة المالية الفلسطينية

(2) **مجلة جامعة النجاح للأبحاث(العلوم الإنسانية):** تصدر عن عمادة البحث العلمي. المجلد. 14 العدد 2 حزيران 2000. ص687

ثانياً– عدم توافر الأجهزة الضريبية و التنظيمية المرتفعة الكفاءة اللازمة للتطبيق أحكام وقوانين الضرائب المباشرة سواء من خلال حصر المكلفين وتقدير و تحصيل الضرائب المستحقة عليهم.

ثالثاً - انخفاض مستوى الوعي الضريبي لدى المكلفين في فلسطين وذلك ونظراً لعدم تقبلهم في فرض إجرآت إدارية و تنظيمية على قدر كبير من التعقيد، أو لعدم تقـديرهم الكامـل لأهميـة الإنفاق العام.

رابعاً– نفوذ أصحاب الطبقات السياسية و أصحاب الثروات الضخمة والدخول المرتفعة علـى الإستثمارات و الإمتيازات الأجنبية، و هذا يحول دون توزيـع الثـروات أمـام العديـد مـن المواطنين.

خامساً– ترسبات الإحتلال الإسرائيلي و نظرة المواطن العدائية للضرائب من حيـث جبايتهـا وتحصيلها و إنفاقها التي خلقت للمواطن نفوراً من الإلتزام الضريبي.

3- الجمارك: شكلت الرسوم الجمركية في موازنة السلطة الوطنية الفلسطينية نمـواً ملحوظـاً خلال الأعوام 1996-2000 و كان ذلك مؤشر واضح على مدى الإعتماد على العالم الخارجي في التجارة والتمويل حيث تشير الأرقام إلى أن 38% من الإيرادات الضريبية يتم تمويلها مـن خلال الإعتماد على الرسوم الجمركية وهذا قد يشكل عائق لا يستهان بـه أمـام أي إجـراءات تجارية تشجيعية تهدف إلى تحرير التجارة مع الدول المجاورة بسبب أنها تشكل مصدر تمويلي هام للسلطة الوطنية الفلسطينية.

4- ضريبة القيمة المضافة والمكوس: بلغت نسبة النمو في العام 96 ما يقارب 69.3% بينمـا إنخفضت هذه النسبة بشكل كبير في العامين التاليين كما أن ضريبة القيمة المضافة حققت نمـواً ملحوظاً بلغت نسبته 59% و يعود ذلك إلى التحصيلات التي تمت عام 1996 ومنهـا إمتـداد صلاحيات السلطة على باقي المناطق الفلسطينية بالإضافة إلى الإفراج عن مستحقات المقاصـة عند إسرائيل.

5- الإيرادات غير الضريبية: إتجهت الإيرادات غير الضريبية خلال السنوات 1996-2000 إلى النمو بنسب مختلفة حيث إرتفعت من 67.3 مليون دولار في العام 96 إلى 116 مليون دولار و بمعدل نمو سنوي بلغ 13.3% و نلاحظ أنها بقيت ضمن حصتها من الإيرادات المحلية حيث كانت تتراوح في نفس المعدل من مجموع الإيرادات المحلية.

6- المنح المقدمة لتمويل المشاريع التطويرية[1]: حصلت السلطة الوطنية الفلسطينية في بداية عهدها على منح ومساعدات مالية و قروض ميسرة من مجموعة الدول المناحة لتمويل العجز في الموازنة الجارية ولكن أخذت هذه النسبة بالتضاؤل و يتضح ذلك في العام 1998 لكن الدول المانحة إضطرت إلى العودة للتمويل في العام 2001.

- **المرحلة الثانية (2001-2004)** ، نلاحظ بعض التغيرات التي طرأت على هيكلية الإيرادات العامة و كانت على النحو االتالي:

في الأعوام 2001-2002 لم يطرا تغيير هيكيلي أو ملموس على الإيرادات العامة وان التغيير الذي حصل من 2001 إلى 2002 متقارب جدا.

اما السنوات 2003 – 2004 فان الإيرادات المحلية ارتفعت بشكل واضح مقارنة بالعامين 2001-2002 والسبب في ذلك هو ارتفاع ايرادات المقاصة وهذا الارتفاع لا يعزى إلى تغييرات هيكيلية ولكن السبب هو قيام إسرائيل بالافراج عن مستحقات السلطة المحجوزة والتي كان من المفترض ان تعيدها أولاً بأول[1].

وبالنسبة للإيرادات العامة الضريبية والغير ضريبية نلاحظ أنها في الاعوام 2001-2002 كانت تعاني من انهيار شديد وكانت تلك الفترة الاسوا في تاريخ الإقتصاد الفلسطيني.

بينما في العامين 2003-2004 كان هناك نمواً في الإيرادات الضريبية والإيرادات غير الضريبية واستمر التحسن طوال العام 2004 مما ساهم في رفع الإيرادات المحلية للسلطة

(1) عبد الرازق، عمر:مرجع سابق، ص29

(2) موسى، نائل: **تقريرحول هيكل الموازنة العامة الفلسطينية**، 2000_-2004، قدمت الدراسة،شباط 2004

الفلسطينية، حيث بلغ إجمالي الإيرادات في عام 2004 حوالي 948 مليـون دولار أي زيـادة بنسبة 27% عما تحقق في العام 2003 و الجدير بالذكر أن هذه الزيادة لم تتحقق مـن خـلال زيادة العبء الضريبي على المواطن بل من خلال تحسين الإدارة وتوسيع القاعدة الضريبية.

أما بالنسبة للمعونات الخارجية(المنح والقروض) نلاحظ أنها كانت في أوجها عام 2001 ولكنها انخفضت عام 2002-2003 ولكنها عادت لترتفع عام 2004 ولكن لم تصل إلى ما كانت عليه في العام 2001، كما لابد من القول ان المعونات الخارجية قد مولت كامل الموازنات التطويرية خلال الفترة التي سبقت الانتفاضة، و لكن تدني المعونات كان له تأثير سلبي واضح إنعكس في تعثر تنفيذ الموازنة مما أضعف إمكانية وقدرة السلطة الوطنية على الوفاء بإلتزاماتها

لمحة عن مشروع الموازنة التقديرية للعام 2005

في ظل الهجمة الإسرائيلية المستمرة يصعب التكهن بمستقبل اداء الإقتصاد الفلسـطيني على المدى المتوسط والقصير وعلى هذا الاساس فان الحيطة تقتضي الافتراض بأن التطورات الإقتصادية خلال هذا العام سوف تمثل امتدادا للتردي في الاداء الذي ساد خلال الأعوام السابقة فمن المتوقع ان يشهد هذا العام تراجعا اضافيا في الناتج المحلي ويتوقع ان تنخفض الإيـرادات المتحصلة بواسطة إسرائيل[1]

ومن هنا يتضح ان الايردات العامة للعام 2005 قد تتراجع بشكل ملموس ولكن حسـب بعض المؤسسات الدولية مثل صندوق النقد الدولي والبنك الدولي فهناك توقـع بنموهـا بشـكل ضعيف حيث ان الإيرادات المحلية ستنمو بنسبة 5% وهو ما يعادل نموا يزيد من النمو المتوقع في الناتج المحلي الاجمالي بنسبة 1%[2].

ومن المتوقع انخفاض العجز في الموازنة العامة قبل المنح والمسـاعدات مـن النـاتج المحلي الاجمالي ليبلغ في العام 2005 حوالي 12% مقابل 14% في العام 2004.

(1) مركز المعلومات الوطني.www.pnic.gov.ps/arabic/economy/emergancy-plan/emerg2-2.html

(2) تقرير صندوق النقد والبنك الدولي حول الموازنة العامة الفلسطينية

ويتوقع ان يستمر الوضع المالي حرجا خلال هذا العام بسبب عامل مهم هو تطبيق نظام الخدمة المدنية لان ذلك يتطلب ايرادات مرتفعة لتغطيته.

و اما بالنسبة لأهمية الملامح و الابعاد الرئيسية للموازنة المقترحة للعام 2005، و التي تم تحديدها في ضوء ما ارتأته الحكومة من أولويات وعلى المعطيات و التوقعات التي أوردتهـا وخاصة فيما يتعلق بالإيرادات و امكانيات التمويل المتاحة لهذا العام فكانت كالتالي[1]:

أ. الإيرادات: يتوقع ان يبلغ إجمالي إيراداتنا في هذا العام 1.058 مليون دولار تشكل الجبايـة المحلية منها حوالي 396 مليون دولار و إيرادات المقاصة 662 مليون دولار.

ب. التمويل الخارجي: في ضوء الإتصالات المكثفة التي اجريت مع الدول المانحة والمؤسسات الدولية خلال الأشهر القليلة الماضية، فمن المتوقع ورود تمويل خارجي بقيمـة 1171 مليـون دولار منها حوالي 268 مليون دولا لتمويل مشاريع تطويرية مدرجة في الموازنة وحوالي 663 مليون دولار لتمويل نفقات جارية، ذلك إلى 240 مليـون دولار لتمويـل صـندوق الرعايـة الإجتماعية.

ج. إيرادات المقاصة المستحقة عن سنوات سابقة: من المتوقع ان تصـل إيـرادات المقاصـة المستحقة عن السنوات السابقة إلى 92 مليون دولار في هذا العام.

المطلب الثالث: الإيرادات العامة في اتفاقية باريس الإقتصادية

وقع البروتوكول(الاتفاق الإقتصادي) بين منظمة التحرير الفلسـطينية وإسـرائيل فـي باريس بتاريخ 1994/4/29، وتم الحاقه باتفاق أوسلو السياسي الموقع في في واشـنطون يـوم 1995/9/28 ويتكون هذا البروتوكول الذي دخل حيز التنفيذ من أحد عشر مـادة[2]. مختلفـة يتعلق بعضها بالايرادات العامة للدولة وبشكل خاص أو بالجانب المالي بشكل عام.

---

(1) لجنة الموازنة والشؤون المالية المجلس التشريعي الفلسطيني مشروع قانون الموازنة العامة للسنة الحالية 2005

(2) بروتوكول حول العلاقات الاقتصادية بين حكومة دولة اسرائيل و م.ت.ف. ممثلة الشعب الفلسطيني.

وبما أن الاتفاق سيحكم العلاقات الإقتصادية بين الطرفين ويغطي الضفة الغربية وقطاع غزة خلال الفترة الانتقالية[1]، فتم تعيين لجنة فلسطينية اسرائيلية تكون مهام اعضائها مراجعة البروتوكول وتقييم العلاقات الإقتصادية.

وبتوقيع اتفاق باريس الإقتصادي عام 1994 ما بين منظمة التحرير الفلسطينية وإسرائيل بدات العلاقة الإقتصادية تأخذ منحى جديد حيث أن هناك نوع من الاستقلالية وان كانت صغيرة الا انه يمكن لمس اثارها على الوضع الإقتصادي بالرغم من ان إسرائيل ضربت احد أهمية اسس الإقتصاد الفلسطيني واستقلاليته حين استخدمت التعرفة الإسرائيلية بهدف حماية المنتج الإسرائيلي.

ومن هنا يتضح أن اتفاقية باريس الإقتصادية أو ما يدعى ببروتوكول باريس الإقتصادي كان له أثر كبير ولو من الناحية الشكلية على الإقتصاد الفلسطيني لذلك سيتطرق الباحث إلى عرض عام للاتفاقية ومن ثم يقوم بعمل تقييم عملي ونظري لبنود الاتفاقية التي تتعلق بالايرادات العامة بشكل خاص والجانب المالي بشكل عام.

الفرع الأول: عرض عام للاتفاقية[2].

الاتفاقية هي بروتوكول في العلاقات الإقتصادية بين حكومة إسرائيل ومنظمة التحرير الفلسطينية ممثلة بالشعب الفلسطيني و أهمية ما جاء في هذا البروتوكول:

تقول مقدمة البروتوكول أنه سيساعد على تقوية القاعدة الإقتصادية لمناطق الحكم الذاتي ويشجع على ممارسة حق اتخاذ القرارات الاقتصادية ويسعى إلى بناء قاعدة صلبة من التعاون الإقتصادي بين إسرائيل والمناطق.

تم تشكيل لجنة مشتركة لها مرجعيات متعددة وفيها عدد متساوي من الاعضاء من الجانبين وهناك لجان فرعية في كل مجال من المجالات.

---

(1) حددت الاتفاقية الفترة الانتقالية بخمس سنوات تنتهي في عام 1999

(2) صقر، محمد وآخرون: **أبعاد الإتفاق الفلسطيني الإسرائيلي**. عمان: مركز دراسات الشرق الأوسط،1994 ص 17.

وعند إلقاء نظرة عامة على الإتفاقية نلاحظ أنها تطرقت إلى عدة امور منها:

أ- التجارة: تم الاتفاق على تصنيف السلع إلى قوائم سلعية القائمة الأولى تشمل 26 سلعة ممكن للساطة الفلسطينية استيرادها من الاردن ومصر والدول العربية وفق السياسة الجمركية وفق السياسة الجمركية التي تراها السلطة مناسبة ولكن وضع لها سـقف كمـي اي ان تـدخل بكميات محدودة وهناك حرية في ادخال هذه السلعة ضمن السقوف المحددة. والقائمة الثانية تشمل سلعا يمكن استيرادها من الدول العربية والاسلامية تحدد كمياتهـا بـنفس الطريقـة والقائمة الثالثة تشمل سلع لها علاقة بالخطط التنموية وتركت للمناطاق حريـة اسـتيرادها وفق السياسة الجمركية التي تراها مناسبة.

وقد اعطى للمناطق الحق بزيادة التعرفة الجمركية عن تلك المفروضة من قبل إسرائيل كما سمح للمناطق بتحديد ضريبة القيمة المضافة بين 15% و 17% كما ان الاستيراد من مصر والاردن والدول العربية والاسلامية يخضع لشروط شهادة المنشأ أي يجب ان تكون مصنعة في البلد الذي تستورد منه.

وحدد البروتوكول نسبة الصنع المحلية(القيمة المضافة محليا) لهذه السـلع المسـتوردة بحيث لا تقل عن 30% من سعر الشراء وبحيث يكون لها شهادة منشأ معترف بها دوليـا أمـا السلع التي يجري عليها اجراءات تحويل بسيطة فانها لا تعد من أنواع الصناعات.

وقد سمحت الاتفاقية للسلطة الفسطينية باستيراد السيارات مباشـرة وكـذلك باسـتيراد السيارات المستعملة بعمر لا تتجاوز ثلاث سنوات، كما سمحت باستيراد النفط ومشتقاته ضـمن المواصفات الاردنية ومواصفات السوق الأوروبية المشتركة للبنـزين وطُلـب مـن السـلطة الفلسطينية العمل على منع بيع البنزين المستورد فلسطينيا في إسرائيل ولذلك اشترط ان يكـون البنزين مخلوطا بمادة ملونة كما اشترط ان لا يقل سعر البنزين الفلسطيني المباع في المنـاطق عن سعر البنزين الإسرائيلي باكثر من 10%[1].

(1) صقر، محمد وآخرون، مرجع سابق: ص 19

كما سيتواجد مراقبون اسرائيليون على المعابر الفلسطينية لمراقبـة حركـة البضـائع والمسافرين ولهم الحق في مراقبة المواصفات وعملية استيفاء الجمارك وتكون جبايـة الرسـوم حسب ايلولة الفرد والبضاعة.

ب- الجانب النقدي[1]: تم الاتفاق على تاسيس سلطة نقدية فلسطينية (BMA) ولهذه السلطة حق تشريعي نقدي استشاري الاشراف على البنوك ومنح رخص للبنوك الجديدة والقائمة.

ونص البروتوكول على أن الشيكل الجديد سيكون احد العملات المتداولة وسيكون وسيلة دفع وتحصيل لجميع العملات بما فيها المعاملات الرسمية وسيتم تدارس اصدار عملة فلسطينية في مرحلة لاحقة وكما يحق للسلطة الفلسطينية بيع العملات الاجنبية دون حدود.

ج- الضرائب المباشرة: للطرفين حق فرض الضرائب المباشرة بشكل مسـتقل حيـث تقـوم إسرائيل بتحويل 75% فقط من حصيلة ضريبة الدخل التي تجبى من العمـال العـرب الـذين يعملون في إسرائيل وتحتفظ إسرائيل بالباقي كرسوم ادارية وتقوم إسرائيل بتحويل كامل ضريبة الدخل التي يتم جبايتها من العمال الفلسطينيين الذين يعملون في المستوطنات.

د- الضرائب غير المباشرة: فرضت ضريبة القيمة المضافة بمعدل 15% كحد أدنـى و16% كحد أعلى وهي خاضعة للتغيير حسب التغيرات التي يتم اقرارها في إسرائيل.

هـ- العمل: هناك حرية للعمل وهناك ضمان صحي للعمال ضد الاصابات وغيرها ومقتطعات الضمان الاجتماعي التي تقتطعها إسرائيل للعمال العرب تحول للسلطة الفلسـطينية المختصـة ولكن تخصم إسرائيل ثلثي التكلفة الفعلية لادارة هذه العملية وتحول خلافات العمل إلى المحـاكم الاسرائلية.

و- الزراعة: هناك حرية لحركة المنتوجات الزراعية بين إسرائيل ومناطق الحكم الذاتي وهناك استثناءات شملت تحديد الكميات التي يسمح بتبادلها بين المنطقتين من سلع زراعية محددة هـي البطيخ والبندورة والبطاطا والخيار والدواجن والبيض بحيث يتناقص هذا التحديد تدريجيا إلـى

(1) صقر، محمد وآخرون، مرجع سابق: ص 20

ان يزول في عام 1998 وهناك حرية للتصدير للخارج ولكن يحظر على كل جهة اســتيراد اي سلعة زراعية تضر بمزارعي الطرف الثاني.

ز- الصناعة: هناك حرية لتنقل المنتوجات الصناعية بين الطرفين ولكن اعطي حق للفلسطينيين في دعم صناعتهم التصديرية كما اعطي الحق نفسه للاسرائيليين.

الفرع الثاني: معايير التقييم

ان أهمية الاتفاق الإقتصادي الفلسطيني – الإسرائيلي تكمن في كونــه المؤشــر والمحــدد الرئيسي للسياسات الإقتصادية والتجارية الفلسطينية ولكونه يلعب دوراً مهماً في تحديــد مســار العلاقات الإقتصادية الدولية مع السلطة الوطنية الفلسطينية، إضافة إلى تاثيره علــى السياســات المتبادلة ما بين السلطة الوطنية الفلسطينية والدول المختلفة بحيث لا يمكن تجاهل مــا يفرضــه الواقع الإسرائيلي بسياساته وقوانينه وانظمته على معظم العلاقات الدولية ما بين السلطة الوطنية ودول العالم وما ينتج عن ذلك من تاثير على الادوات المالية والتجارية من اعفاءات وجمــارك وضرائب وغيرها نجد أنه لابد من تقييم اتفاقية باريس عملياً ونظرياً ولكن قبــل التقييــم فــإن الباحث سيتطرق لمعاير التقييم العامة ومعايير التقييم الخاصة بالحالة الفلسطينية ومن ثــم تقيــيم اتفاقية باريس من خلال تلك المعايير.

أ- المعايير العامة لتقييم الاتفاقيات[1].

و هي تلك المعايير التي نصت عليها الإتفاقيات الدولية وأهمها اتفاقية الجات(GATT)، واتفاقية الجاتس (GATS)، ومنظمة التجارة العالمية (WTO) و تشمل:

1- النفاذ للأسواق:

و هي غاية اطراف الإتفاقية، و ذلك لتسويق الخدمات و البضائع لسوق الطرف الآخــر في الإتفاقية دون عوائق، كذلك من أجل تطوير الصناعات الخاصة بكــل طــرف و إعطائهــا

(1) عبد الرازق، عمر: **تقييم الإتفاقيات الإقتصادية و التجارية الفلسطينية الدولية**. رام ا : معهد ابحاثص السياسات الإقتصادي الفلسطيني (ماس)، 2002. ص18.

خاصية الإنتشار بالذات إذا كانت مثل هذه الصناعات بحاجة إلى اسواق كبيرة و بذلك تعمل الأسواق على تخفيض متوسط التكلفة بالنسبة لصناعة تلك الصناعة، ومن جهة اخرى رفد الخزينة بالعملات الصعبة من خلال الصادرات.

2- الدولة الأولى بالرعاية:

و هي نقطة و معيار مهم تقوم الدولة الموقعة على الإتفاقية بالإلتزام بمنح معاملة الدولة الأولى بالرعاية للطرف الآخر من الإتفاقية، و هذا يتضمن تسجيل المرور و تخفيض الجمارك و الغاء بعض الرسوم و تسجيل نشاطته و تنقل التجار و الشركات، و إذا ما قامت الدولة بإعطاء تسهيل ما لدولة غير تلك الموقعة على الإتفاقية و المعرفة بالدولة الأولى بالرعاية، و تستثنى من هذه القاعدة الإتحادات الجمركية و تلك المميزات الممنوحة لمنظمة التجارة العالمية.

3- مبدأ المعاملة الوطنية:

و هدف هذا المبدأ هو إمكانية التنافس ما بين السلع القادمة من الدولة الأولى بالرعاية و السلع الوطنية، و ليس فقط التنافس مع السلع المقاومة من طرف ثالث أو دولة أخرى غير موقعة على الإتفاقية. و بالتالي تلتزم الدولة الموقعة على الأتفاقية على معاملة السلع والخدمات القادمة من الدول الشريكة أو الموقعة معها على معاملة السلع الوطنية.

4- مبدأ الوضوح في تبادل المعلومات و الإجراءات و القوانين:

و بالتالي عدم استخدام أي من الإجراءات و القوانين الخاصة بتنقل و أنتقال البضائع و السلع و الخدمات و تطويرها و تسويقها لأي عراقيل أو عوائق قد تحد من الإستيراد أو التصدير أو الإستثمار.

5- مبدأ حسن النية في تفسير مواد الإتفاقية:

و يكون ذلك قبل اللجوء إلى التحكم لحل أي إشكالية قد تظهر نتيجة سوء تفسير الإتفاقية أو أي من بنودها أو كنتيجة لثغرة في إحدى مواد الإتفاقية و ذلك حتى يـتم تسـجيل العمليـة التجارية المتفق عليها.

6- مبدأ المعاملة بالمثل:

و هو إتفاق الأطراف الموقعة على الإتفاقية بعضهم مع بعض على مبدأ التماثلية، و هو ينص على انه إذا قدم طرف تسهيلات معينة أو تنازلات ما لسلع أو بضائع شريكة في الإتفاقية، فعلى الشريك أن يقدم مثل هذه الخدمات مثل هذه الخدمات و التسهيلات مـن طرفـة لصـالح الشريك الأول.

7- هناك إستثناءات تنص عليها بعض الإتفاقيات من القواعد و المبادئ العامة، و هدفها مساعدة الطرف الأضعف في الإتفاقية و غايتها تحقيق النهوض باقتصاد الطـرف الضـعيف وتعزيـز التنمية، وتكون مثل هذه الإستثناءات محددة بشروط و نطاق زمني محدد.

ب- المعايير الخاصة بالحالة الفلسطينية

ان حالة التبعية التي فرضت على الإقتصاد الفلسطيني، تبين أن الإقتصاد الفلسطيني خضـع لمعايير الإحتلال الإسرائيلي قبل قدوم السلطة الوطنية الفلسطينية، وحتـى بعـد قيـام السـلطة الوطنية الفلسطينية واستمرار اسرئيل باستغلال الموارد الاقتصادية الفلسطينية ونهبها، كان لا بد من وضع معايير خاصة بالحالة الفلسطينية، تكون اساساً و خطوطاً عريضـة عنـد توقيـع اي أتفاقية تخص الجانب الإقتصادي الفلسطيني و بالذات مع إسرائيل، و تكون أسـاس مثـل هـذه المعايير هوالتحرر من التبعية الإقتصادية لإسرائيل، و من هذه المعايير[1].

---

(1) عبد الرازق، عمر: **تقييم الإتفاقيات الإقتصادية والتجارية الفلسطينية الدولية.** رام ا : معهد ابحاث السياسات الإقتصادي الفلسطيني (ماس)، 2002. ص21.

1- تعزيز السيادة الفلسطينية:

و تعني بذلك تعرض الإتفاقية للصلاحيات المخولة للسلطة الفلسطينية بصورة لا تميزها عن الدول الأطراف في إتفاقيات مماثلة، و تأكيد الأتفاقيات علـى مؤشـرات سياسـية تعـزز الصلاحيات الفلسطينية و تقوي موقعها السياسي في معركة الفلسطينين للتحرر مـن الإحـتلال الإسرائيلي و إقامة الدولة الفلسطينية المستقلة، و تكتسب هذه القضية أهمية خاصة لأن السـلطة الوطنية الفلسطينية لم تكتسب صفة الدولة المستقلة، أو العضوية في منظمة التجارة العالمية.

2- تنويع الشركاء التجاريين و تقليص التجارة مع إسرائيل:

أن أكبر مشكلة تواجه الإقتصاد الفلسطيني هي إعتمادها الكبير على إسرائيل في مجـال التجارة الخارجية و تشغيل الأيدي العاملة و التبعية للإقتصاد الإسرائيلي من المعايير المهمة عند صياغة أية إتفاقية مع إسرائيل.

3- خلق فرص عمل و تنمية الصادرات و تشجيع الإستثمارات:

تعتبر الطاقة التشغيلية المتدنية و التبعية للإقتصاد الفلسطيني، وبالتالي لابد للإتفاقيـات الفلسطينية من معالجة القضايا العمالية، والعمل علـى إكتسـاب إمتيـازات خاصـة لتشـجيع الصادرات الفلسطينية من جهة و تشجيع الإستثمارات الإجنبية من جهة أخرى.

4- الحصول على إقرار بالوضع التنموي الفلسطيني المتدني:

و هذا أمر يحصل عند الإتفاقيات ما بين الدول المتطورة و تلك النامية أو الأقل تطوراً، لذلك يجب على الفلسطنيين أن يتنبهوا إلى مدى المخاطر و الأضرار التـي لحقـت بالإقتصـاد الفلسطيني كنتيجة الإحتلال الإسرائيلي، والحاجة الفلسطينية للتنمية.

5- تشكل الحالة الفلسطينية الإقتصادية، حالة خاصة، وحاجـة الإقتصـاد الفلسـطيني الماسـة للإستثمارات العامة في مجالات البنية التحتية الإقتصادية و الإجتماعية فرصة للمطالبة بمعاملـة خاصة في الإتفاقيات التجارية للسماح للسلطة الوطنية الفلسطينية بتقليص الضرائب الجمركية و

الرسوم الأخرى بصورة أبطأ من الأطراف الأخرى الموقعة على الإتفاقيات. و ذلـك لضـمان تدفق الإيرادات العامة عند تحويل العلاقة التجارية بعيداً عن إسرائيل، و بإتجاه شركاء آخرين.

ج- تقييم اتفاقية باريس من خلال معايير التقييم

ان أهمية الاتفاق الإقتصادي الفلسطيني _ الإسرائيلي تكمن في كونه المؤشر والمحـدد الرئيسي للسياسات الإقتصادية والتجارية الفلسطينية الخارجية.

كذلك لكونه يلعب دورا مهما في تحديد مسار العلاقات الإقتصادية الدولية مع السـلطة الوطنية الفلسطينية، ونرى ايضا ان الاتفاق الإقتصادي اعتبر رزمته كملحق لاتفاقية (أوسـلو)، وما تلي هذه الاتفاقيه من اتفاقيات مع أوروبا أو كندا وحتى الدول العربيـة، وأثـرت الاتفاقيـة الإقتصادية على السياسات المتبادلة ما بين السلطة الوطنية الفلسطينية والدول المختلفة من حيث فرض الواقع الإسرائيلي بسياساته وقوانينه وانظمته على معظم العلاقات التجارية الدوليه ما بين السلطة الوطنية ودول العالم ذات العلاقه، وما نتج عن ذلك من تأثر الأدوات المالية والتجاريـة الفلسطينية من اعفاءات وجمارك وضرائب وتسهيلات بالادوات الإسرائيلية المقابله.

كل ما سبق حصل بالرغم من ان الغاية من الاتفاقيات الفلسطينية الأوروبية ومثيلاتهـا الكندية، كانت تعزيز وتقوية الإقتصاد الفلسطيني الناشىء ودعم التنمية الفلسطينية، وبالتالي الدفع قدما بخطوات العملية السياسية سواء ما بين الجانب الإسرائيلي والفلسطيني أو الإسرائيلي مـع المنطقة العربية المحيطة. واذا ما اخذنا المعايير العامه وتلك الخاصة بالحالة الفلسطينية السـابقة الذكر واعتبرناها مؤشرا لتقييم الاتفاق الفلسطيني _ الإسرائيلي فاننا نجد مايلي:

أولا:تقييم إتـفاقية باريس حسب المعايير العامه:

1- النفاذ إلى الاسواق:

أ- استغلت إسرائيل الكثير من مواد وبنود الاتفاقية كعوائق لحركة البضائع الفلسطينية مثـل شهادات المنشا والصحة والمواصفات.

ب- استخدمت إسرائيل الجانب الامني كذريعة لتاخير البضائع الفلسطينية الواردة عبر المعابر الإسرائيلية، تحت حجة التفتيش الامني.

ج- خالفت إسرائيل الكثير من بنود الاتفاقية باغلاقها المعابر امام البضائع الواردة أو حتى المصدرة من والى المناطق الفلسطينية، وذلك تحت حجج الأوضاع الامنية غير المستقرة واستخدمت الاغلاقات كوسيلة لقمع الانتفاضة والتاثير على الفلسطينيين.

2- الدولة الأولى بالرعاية:

بالرغم من ان الغاية من الاتفاق الإقتصادي هو تعزيز الحالة السياسية وتقدمها، الا انه غاب عن الاتفاقيه معيار الدولة الأولى بالرعاية، حيث ان الحاله الفلسطينية الإسرائيلية التجارية تظهر وكأنها منطقة تجارة حرة، لكن الواقع العملي يظهر ان ذلك هو صحيح لكن من طرف واحد، حيث تتحرك البضائع والخدمات والسلع الإسرائيلية وتنتقل بحرية تامه في المناطق الفلسطينية اما تلك الفلسطينية فتواجه عقبات وعراقيل جمه وهذا يؤثر على المناخ الاستثماري المتوقع في المناطق الفلسطينية، لعدم وجود متطلبات الامان الإقتصادي، فمعيار الدولة الأولى بالرعايه كان من الواجب ذكره والنص عليه في الاتفاقيه حتى يتسنى للإقتصاد الفلسطيني بالنهوض، واذكر هنا بان الاتفاق التجاري الاردني _ الإسرائيلي نص على مبدا " الدولة الأولى الرعايه " حيث يعامل الطرفان الاردني والاسرائيلي بعضها البعض معاملة الدولة الأولى بالرعاية، وللعلم لم يمنح الاتفاق الفلسطيني مع الاردن ولا مثيله مع مصر أو حتى تونس أو المغرب الإقتصاد الفلسطيني معاملة " الدولة الأولى بالرعاية " [1].

(1) تقرير حول التجارة الخارجية الفلسطينية المصرية واقعها وآفاقها المستقبلية، معهد أبحاث السياسات الإقتصادية الفلسطيني ماس 2000.

3- مبدا المعاملة الوطنية:

بالرغم من عدم ورود نص صريح حول " المعاملة الوطنية " في الاتفاق الإقتصادي الموقع بين الجانبين الفلسطيني والاسرائيلي، الا انه وفي البند (13) مادة (3) [1] نص علـى ان علـى إسرائيل ان تلتزم بمعاملة الصادرات والواردات الفلسطينية على المعـابر الإسـرائيلية معاملـة الصادرات والواردات الإسرائيلية.

4- مبدا تبادل المعلومات والوضوح في الاجراءات والقوانين[2]

لم يرد في الاتفاق مواد خاصة بتبادل المعلومات وشفافيه الاجراءات والقـوانين التـي تخص حركة السلع والافراد بين الإقتصاديين، وبالتالي ليس هناك أي التزام لاي من الطـرفين لتوفير تفاصيل حول اجراءاته وقوانينه ذات العلاقة، ما قد يشكل عائقا يحول دون قدرة السـلع الفلسطينية على المنافسة في الاسواق الإسرائيلية، وبخاصة ان الاتفاق السياسي في أوسـلو قـد نص على ان التشريعات الفلسطينية تخضع للمراجعـة الإسـرائيلية ولهـا حـق الاعتـراض والاستيضاح.

5- مبدا حسن النية في تفسير مواد الاتفاقيه:

وهذا ما لم يرد بنصه في الاتفاق، وترك الامر للطرفين، فكـان الطـرف الإسـرائيلي الاكثر استغلالاً للثغرات الواردة في نصوص الاتفاق وبنوده، ولكن من أجـل الاسـتمرار فـي فرض سياسته وقوانينه ومن أجل حماية بضائعه والأهمية من ذلك استمرارا فـي نهجـه فـي ضرب واضعاف الإقتصاد الفلسطيني وانهاكه في حال عدم استطاعته نهبه.

---

(1) عبد الرازق، عمر: **تقييم الإتفاقيات الإقتصادية و التجارية الفلسطينية الدولية.** رام ا : معهد ابحـاث السياسـات الإقتصادي الفلسطيني (ماس)، 2002. ص18.

(2)عبد الرازق، عمر، مرجع سابق، ص28.

6- مبدأ التعامل بالمثل:

بالرغم من ورود مبدا المساواة والانصاف نظريا في الاتفاقية، الا ان التطبيق العملي على ارض الواقع لم ينفذا الا في الامور الشكليه مثل تشكيل اللجنة المشتركة والتساوي في عدد اعضائها من الطرفين، وحق الطرفين في اجراء الفحوص اللازمة من أجل اعطاء الشهادات الخاصة بانتقال الحيوانات، أو بتلك الفحوص الخاصة بالبيئة، الا ان إسرائيل ما زالت تطبق النهج الاحتلالي القمعي في محاصرة البضائع الفلسطينية ومنها منع التنقل وفرض سياسة استصدار التصاريح للسماح للبضائع الفلسطينية بحرية الحركة كذلك هو الحال بالنسبة لافراد الإقتصاد الفلسطيني، في الوقت التي تسمح فيه إسرائيل بحرية الحركة ليست فقط لبضائعها وافرادها داخل إسرائيل وانما تسهل تنقلها داخل المناطق الفلسطينية ودون أي اذن من السلطة الوطنيه مستغلة بذلك وجودها الاحتلالي داخل المناطق الفلسطينية.

ثانيا: تقييم إتفاقية باريس حسب المعايير الخاصة

1- تعزيز السيادة الفلسطينية:

بنظرة تفحصية، يستطيع أي مراقب ان يحكم على ان السيادة الفلسطينية لم يكتب لها سوى ان تكون على ورق، الا بعضا من المظاهر الشكليه والاعلاميه، الا ان جوهر السيادة ومفهومها لم تتطبق على ارض الواقع اما لان إسرائيل عطلت تنفيذ ما ورد في الاتفاقية السياسية المرحلية (أوسلو)، أو أنها اجلت للتعاطي بها والتفاوض عليها إلى مرحلة (الحل النهائي).

ان السيادة بكافة جوانبها، هي احدى مقومات نشوء الدولة أو السلطة، ومن أهمية اشكالها السيادة على الموارد الطبيعية والتي هي اساس السيادة على الارض، ولكي تتحقق هذه السيادة كان لا بد للسلطة الوطنيه الفلسطينية ان تستفيد من مواردها الطبيعية الباطني منها وما ظهر على الارض، وبالتالي تدفع هذه السيادة قدما مع عوامل اخرى نحو تعزيز السيادة

الفلسطينية على الإقتصاد الوطني الفلسطيني وبالتالي تعزيزها والدفع قدما باتجاه التنميه الشامله والتي يكون جزءا منها هو التنمية.

الا ان الممارسات الإسرائيلية والعقلية الاحتلالية وما زالت تحكم تصرفات الحكومـات الإسرائيلية المتوالية على سدة الحكم في إسرائيل، فان تغير الشكل، الا ان الجور بقي واحدا في تحديد سياسة إسرائيل بالتعامل مع الفلسطينيين شعبا وارضا وهوية، فالتوسع الاستيطاني علـى حساب الارض الفلسطينية واستغلال الموارد الطبيعية من مياه جوفيه وهدم ما لا يمكن الاستفاده منه اسرائيليا انهك الإقتصاد الفلسطيني وعمل على تعزيز سيادة الإحتلال بدلا من تعزيز السيادة الفلسطينية، اضف إلى ذلك الجوانب الإقتصادية التي وردت في الاتفـاق الإقتصـادي والتـي التزمت إسرائيل بموجبه بتنفيذها والتي من المفروض ان تعزز السيادة الفلسطينية ومـن هـذه المظاهر[1]:

أ- (فرع 2أ /مادة 3) حق الجانب الفلسطيني في ممارسة صلاحياته والمسؤوليات في مجال السياسات والاجراءات الخاصة بالاستيراد والجمارك ". بالنسبة للقوائم B.A2.A1

ب- (فرع 11أ /مادة 3) وهو يتعلق بموضوع الصلاحيات فيما يخص السيارات.

ج- (فرع 12أ /مادة 3) بالنسبة للبترول ومشتقاته المستورد من الخارج.

د- (فرع 13أ /مادة 3) فيما يخص نقاط الخروج والعبور (المنافذ)، وحق السلطة الوطنيـه الفلسطينية في استخدام كافة نقاط العبور والتـزام إسـرائيل بمعاملـة متسـاوية للبضـائع الفلسطينية على هذه النقاط (المنافذ) كمثيلاتها الإسرائيلية.

ه- (فرع 4أ/مادة 3) والتي أوضحت صلاحيات الفلسطينيين في مجال الشحن ومسؤولياتهم في مجال التفتيش وتحصيل الضرائب والرسوم وتطبيق السياسات الجمركية المتفق عليهـا ومعالجة الاجراءات الجمركية.

---

(1) ملحق (4) مرجع سابق

و- (فرع 14أ /مادة3) واختصت هذه المادة بصلاحيات الجانب الفلسـطيني علـى مسـار جمرك المسافرين، ومسؤولياتهم من تفتيش وتحصيل جمـارك والرسـوم الاخـرى علـى المسافرين للجانب الفلسطيني.

ي- (فرع 16/مادة3) وهي من أهمية البنود الواردة في الاتفاقية، وهـي تتعلـق بمقاصـة الإيرادات، والتي اساسها المقصد النهائي للبضائع وحق الجانب الفلسطيني بالحصول علـى الإيرادات الجمركية ضمن هذه المقاصة في فترة زمنيه حددت بغضون ستة ايام عمل مـن تاريخ تحصيل الجمارك والضرائب واية رسوم اخرى تستحق لصالح الجانب الفلسطيني.

ز- (فرع 17/مادة 3) اعطت السلطة الوطنية الفلسطينية الحـق فـي اسـتثناء العائـدين للاراضي الفلسطينية من ضرائب الاستيراد على امتعتهم الشخصـية مـن ادوات المنـزل وصولا لسياراتهم الخاصة بالاستخدام الشخصي.

س- (مادة 4) وهي التي تتعلق بحق الفلسطينيين بممارسة الصلاحيات والمسؤوليات علـى جانب المسائل المالية والنقدية، ومن حقهـم فـي انشـاء سـلطة نقـد (PMA) (فـرع1) وصلاحياتها في ايداع الاحتياطات للعمله الاجنبيه والذهب لديها.

ش_ (مادة 5) وناقشت مسالة الضرائب المباشرة، حيث منحت الاتفاقيه الجانب الفلسـطيني الحق في تنظيم، وبشكل مستقل، السياسات الضريبية مثل ضـريبة الـدخل علـى الافـراد والشركات وضرائب الملكية والضرائب والرسوم البلدية (فـرع 1) وحقهـا فـي جبايـة الضرائب على النشاطات الإقتصادية (فرع 2) كذلك حقها فـي فـرض الضـرائب علـى المقيمين ضمن منطقتها (فرع 3). والزمت الاتفاقية إسرائيل بتمويل 75% مـن ضـرائب الدخل المتحصله على الفلسطينيين العاملين في إسرائيل لصالح الخزينه الفلسـطينيه، وكـل ضرائب الدخل المتحصلة من عمل الفلسطينيين داخل المستوطنات.

ص- (مادة 8) اقر الطرفان في (فرع1) بحرية تنقل المنتوجات الزراعية بـين الجـانبين، وفي (الفرع 2) ظهر مبدأ التبادلية بصورة واضحة فيما يخص الجانب البيطـري والوقايـة

وفي (فرع 11) اعطت الاتفاقية الجانب الفلسطيني الحق والصلاحية في تصـدير منتجاتـه الزراعيه إلى الاسواق الخارجيه دون قيود.

ض- (مادة 9) واختصت بالصناعية بدون اية قيود (فرع 1)، وحق الجانب الفلسطيني فـي تطبيق ما يراه مناسبا لتشجيع التنمية الصناعية (فرع 2)، وحق الجانـب الفلسـطيني فـي تصدير منتجاته الصناعيه إلى الاسواق الخارجيه بدون قيـود، واعتمـاد شـهادة المنشـأ الفلسطينية (فرع 6).

بالاضافة إلى ما سبق، فالمتابع لمواد ونصوص الاتفاق، يجد وبالرغم من وجود الكثير من التغيرات وعدم التوازن في الالتزامات، الا انه يجد ان للجانب الفلسطيني حقـوق ضـمنتها الاتفاقية، لكنها بقيت رهن الموافقة الإسرائيلية والذرائع الوهمية التي اجلـت أو الغـت تطبيـق الكثير من المواد والفروع، والغاية الإسرائيلية هي عدم تعزيز السيادة الفلسطينية بصورة عملية وواقعية.

2- تنويع الشركاء التجاريين وتقليص التجارة مع إسرائيل:

كما يرى (عبد الرازق، عمر 2002) بان الاتفاق الفلسطيني _ الإسـرائيلي قـد قـنن علاقات اقتصادية قائمه لمدة 27 سنة، وهي الفترة الممتدة ما بين عام 1967 _ ولغاية 1994، أي سنة توقيع الاتفاق فحالة الإقتصاد الفلسطيني كانت تتسم بالتبعيه، بدءا من اجـراءات فـتح المنشأة الإقتصادية مرورا بالتراخيص اللازمة لممارسة النشاط الإقتصادي وصـولا لمتطلبـات تسويق وبيع الانتاج، وما يتخلل هذه المراحل من عقبات وتبعات وقرارات عسكرية تفعـل مـا عجزت عنه القوانين المدنيه من نهب وهدم للإقتصاد الفلسطيني أو أي من نشاطاته.

وبالتالي أصبح الحال الفلسطيني تابعا في مجاله الإقتصادي، وبصـوره جبريـة، ولـد الاتحاد الجمركي _غير الشرعي _ ما بين اقتصاد شعب يرزح تحت الإحتلال، واقتصاد محتـل وهو دولة إسرائيل، هدفه امتصاص الخيرات والموارد الطبيعية للشعب الفلسطيني لصالح بنـاء

دوله للشعب الإسرائيلي، اذا فهو اتحاد قسري، مارست فيه إسرائيل فرض قوانينهـا مسـتخدمة ادواتها المالية من ضرائب وجمارك ورسوم لمدة تجاوزت 27 سنه.

وحتى بعد توقيع الاتفاق الإقتصادي الفلسطيني _ الإسرائيلي، لم تكف إسـرائيل عـن فرضها لسياساتها الجمركية والضريبية، وحاولت ان تمنع أي نوع من انواع الاستقلال والسيادة الفلسطينية في مجال السياسات الجمركية والضـريبية، وماطلـت واجلـت القضـايا الجاريـة والإقتصادية المهمة للبضائع والافراد الإقتصادية، فقبل الاتفاق كانت هناك شـروطا اسـرائيلية يمليها الإحتلال، اما الان، فهنالك شروطا وضعها الاتفاق واخرى يطبقها الإحتلال.

3- خلق فرص عمل:

بالرغم من ان الاتفاق الإقتصادي الفلسطيني _ الإسرائيلي لم يلزم الجانب الإسـرائيلي بتشغيل عدد محدد من العمال الفلسطيني، وانما ذكر في العلاقة المنظمة للعمل بـين الطـرفين، بانه سيحاول كلا الجانبين الحفاظ على اعتيادية حركة العمل بينهما[1]". وتركزت بـاقي مـواد علاقة (العمل) بين الطرفين فقط على المواد المتعلقه بالحسومات والاقتطاعات وتنظيم تحويلهـا الجزء البسيط للسلعة الوطنية الفلسطينية متمثلة بهيئة المعاشات والضمان الاجتماعي والتـأمين الصحي، واشترطت عدم مطالبة السلعه الوطنية الفلسطينية بالحسومات السابقة لتوقيع الاتفاقيـة وظهر هذا المبدا جليا في النص.

الحسومات التي يجب نقلها إلى السلطة الفلسطينية هي تلك التي حصلت بعد تاريخ توقيع الاتفاقيه من اجور الفلسطينيين العاملين في إسرائيل ومن اصحاب العمـل الـذي وظفـوهم[2] والمتتبع لبنود ومواد اتفاقية العمل يلاحظ بان إسرائيل لم تحاول توفير فرص عمـل بصـورة ملزمه، وذلك تشجيعا منها للعمل في إسرائيل بصورة غير رسمية وذلك حتـى يبقـى العامـل الفلسطيني رهين حسن نوايا المشغل الإسرائيلي، وحتى يتسنى لجهـاز التوظيـف الإسـرائيلي والخزينه الاسرائيليه التهرب من الالتزامات الماليه تجاه خزينة هيئات السـلطة الوطنيـه ذات

---

(1) (فرع1/مادة 7) من الملحق الاقتصادي

(2) (فرع 3أ/مادة 7) من الملحق الاقتصادي.

العلاقه، وذلك بالرغم من ان المشغل الإسرائيلي يقوم بحسم هذه المبالغ، مـن تـأمين وتقاعـد وضمان وبدل توظيف وتصاريح، لصالح الهيئات الإسرائيلية ذات العلاقة، التي لا يعترف جهاز التوظيف الإسرائيلي سوى بالعامل الفلسطيني (المرخص) وهم قلة مقارنة مـع عـدد العمـال الفلسطينيين في إسرائيل.

مما سبق، نجد ان الجانب الإسرائيلي لم يعمل منذ البداية وتوقيع الاتفاقية على تعزيـز الإقتصاد الفلسطيني ولم يحاول، ضمن امكانياته الكبيرة المتنفذة حماية العامل الفلسطيني وتوفير فرص العمل المناسبه للعمالة الفلسطينية، بل على العكس، نجـد الجانـب الإسـرائيلي يضـع المعوقات والعراقيل امام حركة العمال الفلسطينيين تحت ذرائع الامن الإسرائيلي.

4- الحصول على اقرار بالوضع التنموي الفلسطيني المتدني:

ان عدم اقرار الجانب الإسرائيلي بالوضع التنموي الفلسطيني مـرده كـون الإحـتلال الإسرائيلي للضفة الغربية وقطاع غزه لمدة تجاوزت 27 سنة قبل توقيع الاتفاقية، هـو السـبب الرئيسي في هدم وتدمير اسس الإقتصاد الفلسطيني وخلق اقتصاد تابع للإقتصاد الإسرائيلي، وان اقرار الجانب الإسرائيلي سيكون بمثابة اعتراف بالدور الإسرائيلي الهدام طوال حقبة الإحتلال، وبالتالي اعتراف بالاضرار التي لحقت بالحالة الإقتصادية الفلسطينية، ويلاحظ ايضا ان الاتفاق لم يقر بالوضع التنموي الفلسطيني المتدني وذلك من خلال عدم مـنح أي امتيـازات للجانـب الفلسطيني مثل الدولة الأولى بالرعاية " أو " التماثلية " أو " المعاملة الوطنية "، وحتى حين تـم التفتيش واقرار اقامة المناطق الصناعية والاستثمار الاجنبي، وضع الجانب الإسرائيلي نفسه ندا للإقتصاد الفلسطيني الناشىء، وشريكا في المكاسب.

5- أهمية الإيرادات العامه:

بالرغم من أن الاتفاق نظم عملية تحويل الإيرادات الجمركيـة والضـريبية والرسـوم المترتبة للخزينة الفلسطينية وهدف إلى تنمية النشاطات الإقتصادية بالدرجة الأولـى مـن قبـل الخزينه الإسرائيلية، الا ان الاتفاق لم يربط هذه الالتزامات باي جزاء، وهذا ما دفع إسرائيل إلى

استخدام هذه الإيرادات كاداة عقاب وضغط على السلطة الوطنية الفلسطينية، ترتب عليها انهاك الإقتصاد الفلسطيني وظهور العجز بتغطية الإنفاق العام على متطلبات الموازنه، ناهيـك عـن انكار الجانب الإسرائيلي للإيرادات المستحقة على الجانب الإسـرائيلي طـوال فتـرة احتلالـه للاراضي الفلسطينية.

الفرع الثالث: تقييم اتفاقية باريس(ما يخص الإيرادات)

ان دراسة وتقييم اتفاقية باريس واخص منها جانب الإيرادات أصبح ضروريا في ظـل الظروف الحالية التي يعيشها الإقتصاد الفلسطيني ومن هنا كان لابد من الوقوف على الاتفاقيـة الفلسطينية الإسرائيلية والتعريف بمدى العدالة المفترضة والمطبقة منهـا مـن حيـث توزيـع الإيرادات محاولا الوصول إلى تقييم الخسائر الفلسطينية الناجمة عـن عـدم تحصـيل كامـل الإيرادات سواء من ضرائب الدخل أو ضريبة القيمة المضافة أو الجمارك أو غيرها.

كما أن أهمية الاتفاق الإقتصادي الفلسطيني الإسرائيلي تكمن في كونه المؤشر والمحدد الرئيسي للسياسات الإقتصادية والتجارية الفلسطينية لكونه يلعب دورامهما فـي تحديـد مسـار العلاقات الإقتصادية الدولية مع السلطة الوطنية الفلسطينية إضافة إلى تاثيره علـى السياسـات المتبادلة ما بين السلطة الوطنية الفلسطينية والدول المختلفة بحيث لا يمكن تجاهل مـا يفرضـه الواقع الإسرائيلي بسياساته وقوانينه وانظمته على معظم العلاقات الدولية ما بين السلطة الوطنية ودول العالم وما ينتج عن ذلك من تاثير على الادوات المالية والتجارية من اعفاءات وجمـارك وضرائب وغيرها.

وهنا فان الباحث سيقوم باجراء تقييم اتفاقية باريس من الناحية النظرية والناحية العملية بما يتعلق بموضوع الإيرادات العامة في فلسطين.

أ- تقييم نظري لاتفاقية باريس:[1]

بعد القيام بقراءة لبروتوكول باريس يمكن أن نخرج بالاستنتاجات التالية:

أولاً: إن الصلاحيات التي منحها البروتوكول للجانب الفلسطيني وكان محروماً منها قبل ذلك تتلخص بالنقاط التالية:

- صلاحية تحديد الضرائب المباشرة(دخل، ملكية، رسوم)
- حصول السلطة الفلسطينية على 75% من الضرائب التي يدفعها العمال الفلسطينيون في إسرائيل و100% من تلك التي يدفعها العمال الفلسطينيون في المستعمرات الإسرائيلية (بعد خصم مصاريف التحصيل البالغة 3%).
- حق السلطة في استعادة الضرائب التي يدفعها المستود الفلسطيني على سلع مستوردة باسمه.
- قدرة السلطة الوطنية على اعادة فتح السوق المالية الفلسطينية وترخيص بنوك فلسطينية وعربية واجنبية وايجاد سلطة نقدية فلسطينية تتمتع بمعظم صلاحيات البنك المركزي ما عدا اصدار عملة وطنية.
- قدرة السلطة الوطنية على انتهاج سياسة تشجيع وتحفيز النشاط الإقتصادي متحررة من كثير من القيود التي كانت الادارة المدنية الإسرائيلية تفرضها على الاراضي المحتلة.

ثانياً: لقد اشتملت الاتفاقية على تناقض صارخ بين الأهداف التي حددتها والامكانات التي سمحت بها لتحقيق تلك الاهداف، فمن الاهداف التي حددتها هي ازالة التشويه الموروث في بنية الإقتصاد والموجود في العلاقات الإقتصادية مع إسرائيل في سياق الالتزام المتبادل والمساواة والعدالة والسماح للسلطة الفلسطينية باعتماد السياسات الكفيلة بتدعيم أسس التنمية الإقتصادية

(1) النقيب، فضل مصطفى، عطياني نصر: واقع ومستقبل العلاقات الاقتصادية الفلسطينية – الاسرائيلية. رام ا : معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني ماس، 2003 ص26.

المستدامة وفق الأولويات الفلسطينية وكذلك السماح للسلطة الوطنية بتنويع وتقوية التجارة مـع الاسواق التقليدية للإقتصاد الفلسطيني واسواق جديدة.

ولقد نص البروتوكول على هذه الاهداف في مقدمته اما في نصوصه فقد وضع عراقيل وقيود تجعل من تطبيق هذه الاهداف امرا مستحيلا فمثلا كيف يمكن لبلد ان ينتهج سياسة تنموية اذا كان لا يملك حق السيادة على موارده الطبعية ولا يملك حق اختيـار السياسـات الماليـة أو النقدية أو التجارية بحرية وكيف يمكن اصلاح الخلل في العلاقة مع الإقتصـاد الإسـرائيلي اذا كانت إسرائيل تتحكم بالسيطرة على الموارد الطبيعية الفلسـطينية وعلـى حـدود الاراضـي الفلسطينية مع العالم الخارجي وعلى حركة الاشخاص والسلع بين الاراضي الفلسطينية والعـالم الخارجي بل وبين الضفة الغربية وقطاع غزة والقدس الشرقية وتفرض نظاماً ضـريبيا معقـدا وضع اصلا لحماية الصناعة الإسرائيلية[1].

ب- التقييم العملي لاتفاقية باريس:

من المعروف انه قبل توقيع بروتوكول باريس الإقتصـادي كانـت ايـرادات جميـع الضرائب من جمارك ومكوس وضريبة قيمة مضافة وضريبة الشراء تذهب إلى وزارة الماليـة الإسرائيلية ولكن مهام جباية تلك الإيرادات كانت موزعة بين وزارة الماليـة داخـل إسـرائيل والادارة المدنية الاسرائلية التي كانت تحصل ايرادات ضريبة القيمة المضافة.

ومع توقيع البروتوكول الإقتصادي ما بين منظمة التحرير الفلسطينية وحكومة إسـرائيل تغيرت قواعد الجباية وتحصيل الإيرادات وتم تطبيق مبدا قاعدة نقطة الاستهلاك والتي تعني ان السلطة الوطنية الفلسطينية هي التي تستحق الإيرادات الضريبية والجمركية المفروضـة علـى جميع البضائع المصنعة في إسرائيل أو التي استوردت عن طريق إسـرائيل والمسـتهلكة فـي

(1) يشير تقرير منظمة التجارة العالمية WTO الى أن نظام التعرفة الجمركية في اسرائيل من الانظمة المعقدة كما ان لوائح الترخيص والحصص والمنع هي ايضا معقدة، أما انظمة المعايير والمواصفات والمقاييس وبقية العوائق غير الضريبية فهي تعمل بشكل متواصل على حماية الصناعات الوطنية.

المناطق الفلسطينية شريطة ان يكون واضحا أن المصب النهائي لهذه المستوردات هو المنـاطق الفلسطينية.

واذا اردنا اجراء تقييم عملي لاتفاقية باريس بما يخص جانب الإيرادات نلاحظ أن المادة الرابعة والخامسة والسادسة تتعلق بالجانب الايرادي حيث تناولت المادة الرابعة المسائل النقديـة والمالية وتناولت المادة الخامسة السادسة موضوع الضرائب والإيرادات ويمكن تقييمهـا علـى النحو الآتي:

أولاً: سمح للسلطة الوطنية الفلسطينية تحديد معدلات الجمارك وضرائب المشـتريات الاخـرى على المستوردات السلعية من مصر والاردن والواردة ضمن القوائم (A2A1 B) الواردة فـي بروتوكول باريس ولكن سيطرة إسرائيل على المعابر وتحكمها في تدفق السلع بـين الاسـواق الفلسطينية والاسواق العربية قلل من إمكانية تنشيط التجارة بالتالي انخفاض نسبة الإيرادات التي تم توليدها من الضرائب والرسوم الجمركية المفروضة على المستوردات الفلسطينية من الاردن ومصر[1].

ثانياً: ان المواد(9) (10)[2] الواردة في الملحق الأول من البروتوكول الإقتصادي والتي نصت على اخضاع حركة السلع والبضائع لتدابير امنية اتخذتها إسرائيل للحد من تنقل البضائع والسلع الفلسطينية من والى إسرائيل من جهة ومن جهة اخرى اثرت على حركة الاستيراد والـواردات من السلع والبضائع للمناطق الفلسطينية عبر المعابر الحدودية والاسرائيلية وبالتالي إلى تقلـيص الإيرادات الضريبية والجمركية لخزينة السلطة الفلسطينية.

ثالثا: بالنسبة لضريبة القيمة المضافة: وبالرغم من أن البروتوكول سمح بان تكون أقـل بنسـبة 2% مما هي عليه في إسرائيل الا أنها في النهاية هي عبارة عن ممارسـة اسـرائيلية اكسـبها

---

(1) الجعفري، محمود، العارضة، ناصر: **السياسات التجارية والمالية الفلسطينية**، 2002، معهد ابحاث السياسات الاقتصادية الفلسطينية ماس، ص 36..

(2) راجع المادة(9) (10) ملحق (1) من البروتوكول حول العلاقات الاقتصادية بين حكومة دولة اسرائيل و م. ت. ف ممثلة الشعب الفلسطيني.

البروتوكول صفة قانونية فان هذه الضريبة حين تفرض على السلع المستوردة فانها سترفع مـن كلفة السلع أو تساوي كلفتها بين مناطق الحكم الذاتي وإسرائيل.

رابعا: نلاحظ أن البروتوكول ايضا بتحديده بنسبة ضريبة القيمة المضافة لم يراع أنها لا تتناسب مع الإقتصاد الفلسطيني وذلك بان تخفيض نسبة ضريبة القيمة المضافة سيعمل علـى توسـيع النشاط الإقتصادي الفلسطيني ما يؤدي إلى تحفيز الاستثمار والانتاج وهذا يؤدي إلـى توسـيع القاعدة الضريبية للقيمة المضافة ويحد من التهرب الضريبي ومن تلاعب المكلفين بالتالي فـان تاثير هذه الخطوة على الإيرادات العامة قد يكون سلبيا في المدى المباشـر أو القصـير ولكنـه سيكون ايجابياً بعد تكييف الإقتصاد مع المعدلات الجديدة في المدى المتوسط[1].

خامسا:هناك بعض الذرائع الأمنية الإسرائيلية إضافة إلى سياسة الاغلاق انتهجتها إسرائيل منـذ بداية المرحلة الانتقالية وجاء التاكيد هذا لتقرير الأونكتاد 2000 حيث جـاء فيـه ان إسـرائيل تسيطر على الحدود وتتحكم بالمعابر بين المنطاق الفلسطينية و الدول المجاورة وهذا يعتبر حائلا دون انفتاح الإقتصاد الفلسطيني على الاسواق العربية[2].

إضافة إلى فرض إسرائيل لمعايير غير واقعية للنوعية والمواصفات ادت إلـى تعطيـل الحركة التجارية وانتقال السلع والبضائع[3].

سادسا: هناك أمورغفلت عنها اتفاقية باريس ولم تناقشها كما يجب فمـثلا موضـوع العـبء الضريبي على مجتمع متدني الدخل خاضعا للاحتلال ومقارنتـه بـالمجتمع الإسـرائيلي لـيس صحيحا لان هناك فرق شاسع في الدخل للجانبين ومن الواجب مراعاة هذه الأمور.

ويمكن اجمال ذلك انه بموجب بروتوكول باريس الإقتصادي فان السلطة الوطنية تتحكم جزئيا بتكوين الإيرادات في الضفة والقطاع بالاضافة إلى توزيع النفقات والمصروفات وقد ترك

(1) عبد الرازق، عمر: مرجع سابق. ص54

(2) تقرير الاونكتاد 2000.

(3) عبد الرازق، عمر: **تقييم الاتفاقيات الاقتصادية والتجارية الفلسطينية الدولية.** رام ا : معهد ابحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني ماس، 2002.ص5..

هذا التحكم الجزئي السلطة عاجزة عن التحكم بالسياسات المالية بشكل تام، حيث يعتمد الإقتصاد الفلسطيني على الإقتصاد الإسرائيلي بالنسبة للقسم الاكبر من المدخولات ومنها الدخل المتحقـق من الضرائب على الممتلكات وصادرات القوى العاملة إلى إسرائيل ونتيجة إلـى ذلـك تحـول السلطات أكثر من 60% من موازنة الإنفاق العامة للسلطة الوطنية على شكل عوائـد ضـريبة القيمة المضافة المفروضة على السلع المستوردة من إسرائيل وضرائب الدخل وتحويلات العمال في إسرائيل والرسوم الجمركية(الاستيراد عن طريق إسرائيل) وبالتالي فان زيـادة الايـردات الفلسطينية تعني زيادة الاستيراد من إسرائيل أو العمل الفلسطيني فـي إسـرائيل اي وبكلمـات اخرى زيادة التبعية للإقتصاد الإسرائيلي على المدى الطويل، اما بالنسبة لتحديد معدلات القيمـة المضافة ومعدلات الجمارك ورسوم الاستيراد فكلها مرهونة بالمصالح الإقتصادية الإسـرائيلية الأمر الذي يجعل الاستفادة الفلسطينية مجرد مصادفة كما ان السلطة الوطنية لم تسـتخدم حتـى الان الادوات المتاحة لها من خلال الاتفاق الإقتصادي فالموازنات حتـى الان تـتم بالطريقـة العشوائية التي لا تعتمد الخطط التنموية للقطاعات المختلفة(كما ان النظام الضريبي بقي كما هو باستثناء بعض التعديلات التي لم تقر كقانون والتي أدخلت على شرائح ضريبة الدخل ولم تستغل السلطة الفلسطينية الامكانية الممنوحة لها في تخفيض قيمة الضريبة المضافة)[1].

وأما فيما يتعلق بالمقاصة فمن الافضل تضييق قاعدة الية المقاصة بين السلطة الوطنيـة الفلسطينية والحكومة الإسرائيلية بدلا من الالية الحالية القائمة على اساس الصـفقة والفـاتورة الموحدة لان ذلك سيؤدي الىالحد من التسرب المالي الذي تعاني منه الالية المحلية وباختصـار فان القاعدة الكلية تعتمد على المؤشرات الكلية للعلاقة التجاريـة بـين الإقتصـاد الفلسـطيني والاسرائيلي لحساب الحقوق المالية المترتبة للسلطة الفلسطينية اما الالية الحالية فتسـتدي مـن السلطة الحالية اثبات حدوث كل صفقة تجارية خلال تقديم الفاتورة الموحدة وفـق اليـة متفـق عليها[2].

(1) مكحول، باسم: **الاستثمار والبيئة الاستثمارية في الضفة الغربية وقطاع غزة**، 2003و معهـد ابحـاث السياسـات الاقتصادية الفلسطيني ماسو ص39.

(2) عبد الرازق، عمر: مرجع سابق. ص54.

الفصل الثاني

محددات الإيرادات العامة في فلسطين

الفصل الثاني

محددات الإيرادات العامة في فلسطين.

إن شح الامكانيات والإيرادات المالية من السمات الاساسية للوضع الفلسطيني ويتمثل هذا الشح في تدني مستوى الحياة، وتفشي مختلف صور الجهل والفقر والمرض، وضعف البيئة الإقتصادية بشكل عام، وتدني مستوى الانتاج والدخل القومي، وعدم توافر الصناعات الحديثة إضافة إلى بدائية وسائل الانتاج والاعتماد على القروض والهبات والمعونات الخارجية والاستيراد من الخارج وضعف الاجهزة الادارية والمؤسسات التشريعية والسياسية إضافة إلى صور الفساد كالرشوة والتهرب من دفع الضرائب.

إن مثل هذه المشكلات لها أثر كبير على الوضع المالي أو أنها نتيجة للوضع المالي فهي حصلت نتيجة لشح الإيرادات العامة، إضافة إلى أنها تسببت بشح تلك الإيرادات وهذا يعني ان هناك عوامل عدة تضافرت معا وشكلت محددا للإيرادات العامة فعملت على خفض حصيلة الإيرادات العامة وهذه المحددات قد تكون اقتصادية أو سياسية أو ادارية أو تشريعية.

وفي هذا الفصل سيقوم الباحث بتناول موضوع محددات الإيرادات العامة وذلك من خلال مبحثين على النحو الاتي:

المبحث الأول: المحددات السياسية والإقتصادية للإيرادات العامة في فلسطين.

المطلب الأول: المحددات السياسية للإيرادات العامة

المطلب الثاني: المحددات الإقتصادية للإيرادات العامة

المبحث الثاني: المحددات الادارية والتشريعية للإيرادات العامة في فلسطين.

المطلب الأول: المحددات الادارية للإيرادات العامة.

المطلب الثاني: المحددات التشريعية للإيرادات العامة.

المبحث الأول: المحددات السياسية والإقتصادية للإيرادات العامة في فلسطين.

تتعدى الإيرادات حدود مكانتها في الإقتصاد باعتبارها اداة من ادوات السياسة الإقتصادية في الدولة، فالايرادات بحكم تعريفها وأهميتها وفي ضوء القواعد التي تحكمها والاهداف المبتغاة من تحصيلها تعكس العديد من الاعتبارات الإقتصادية والسياسية ومن هنا وفي هذا المبحث سنبين الاسباب السياسية والإقتصادية التي تعتبر من محددات الإيرادات العامة حيث سيتناول الباحث في المطلب الأول المحددات السياسية وفي المطلب الثاني المحددات الإقتصادية.

المطلب الأول: المحددات السياسية للإيرادات العامة

إن الخطر الرئيسي الذي يتعرض له الوضع السياسي في الضفة الغربية وقطاع غزة هو استمرار الوضع الراهن خاصة فيما يتعلق بالقيود على حركة الاشخاص والبضائع عبر الحدود، إضافة إلى فرص العمل حيث يعول على الجانب الإسرائيلي استقطاب عدد كبير من العمال وفي حالة تردي الوضع السياسي بين الجانبين فان على الجانب الفلسطيني خلق فرص عمل على نطاق واسع، أي أنه سيعول على الانتاج المحلي استيعاب البطالة والداخلين الجدد في سوق العمل، وبالطبع هذا لا يمكن له أن يحدث في ظل الوضع السياسي بشكل عام والوضع الحدودي الراهن اذا لم تتوفر فرص عمل في الخارج وفي ظل استحالة خلق فرص العمل في الداخل سيكون محكوما على مستوى المعيشة لسكان الضفة الغربية بالهبوط[1].

فالوضع السياسي يلعب دورا هاما وخاصة أنه يؤثر على الجانب الإقتصادي والاجتماعي ومن هنا سيتناول الباحث كيفية تاثير العوامل السياسية على الوضع المالي بما يخص الإيرادات من خلال خمسة فروع كالتالي:

(1) ديوان، اسحق، سيف، رضوان: تنمية رغم الصعاب. رام ا : معهد ماس والبنك الدولي، 2002. ص33.

الفرع الأول: الوضع السياسي العام.

الفرع الثاني: الاتفاقيات الإقتصادية.

الفرع الثالث: عدم وجود عملة وطنية.

الفرع الرابع: فواتير المقاصة.

الفرع الخامس: الجمارك والمكوس.

الفرع الأول: الوضع السياسي العام في فلسطين

لم يكن هناك وضوح في تقاسم السلطة السياسية بين هيئات منظمة التحرير الفلسطينية،، الامر الذي أدى إلى إضعاف عملية البناء وانعكس على وزارة المالية وخاصة الإيرادات العامة وذلك من خلال عمليات الإنفاق حيث كان التداخل في الصـلاحيات، واخـتلاط بالمسـؤوليات بالاضافة إلى ضعف القضاء مما جعل هناك تعدد في الجهات المخولة في الإنفاق إضـافة إلـى انتشار الفئوية السياسية والشخصية في ادارة المال العام، مما أدى إلى اضعاف ثقـة الجمهـور بالسلطة الفلسطينية لغياب المسائلة المالية وترسخ لدى غالبية السكان أن هناك فساد مالي وهدر لايرادات الدولة مما تسبب في ابتعاد الناس عن دفع مستحقات السلطة المالية الأمر الـذي أدى إلى التأثير على حجم الإيرادات العامة وانخفاضها.

وعلى الصعيد الآخر اي الوضع السياسي بين الجانب الإسرائيلي والجانب الفلسطيني فالجانـب الفلسطيني لا يملك السيطرة على المعابر الدولية أو الداخلية ويخضع لاجـراءات الأمـن التـي أصبحت معقدة وتعمل على اجبار التجار الفلسطينيين على الاسـتيراد عـن طريـق الوسـيط الإسرائيلي الذي يملك التسهيلات.

وسيطرة الجانب الإسرائيلي على الحدود الخارجية يعتبر من المعوقات التي تحـد مـن إمكانية السلطة الفلسطينية في توسيع النشاط التجاري كما انه يمكن الجانـب الإسـرائيلي مـن اغلاق المناطق الفلسطينية وعزلها عن العالم الخارجي الأمر الذي يؤدي إلى انتشار حالة عـدم

اليقين بين المستثمرين المحليين والأجانب ودفعهم إلى الاحجام عن الاستثمار في الإقتصاد الفلسطيني فينجم عن ذلك ركود اقتصادي(1).

إضافة إلى ذلك فان الجانب الفلسطيني لا يملك السيطرة على الموارد الفلسطينية مثل الأراضي والمياه ولا يملك القدرة على ممارسة كافة حقوقه مما يجعل وضعه السياسي محددا للإيرادات العامة لأن أي سلطة تحتاج لأن تمارس كافة حقوقها وسلطاتها على ما تملك حتى تتمكن من رسم الأهداف التي تريدها وتتمكن من دراسة الامكانيات المتاحة ووضع استراتيجيات ملائمة لذلك(2).

وعليه فان عدم سيطرة السلطة على كافة الموارد وعدم تمكنها من تبني سياسات ملائمة يحد من امكانيتها و يضع قيودا على حركتها بالتالي يخفض سقف الإيرادات الممكن تحصيلها.

فالوضع السياسي يؤثر بشكل كبير على الوضع المالي خاصة لان الجانب الإسرائيلي يعمل بشكل دائم على تصعيد سياسة الحصار والإغلاق وتقييد العمل الفلسطيني في الإقتصاد الإسرائيلي والتي تلعب دورا رئيسيا لتمويل عجز الميزان التجاري وقد اسهم ذلك في تدهور قدرة الناتج القومي الاجمالي الفلسطيني على تغطية الاستهلاك الاجمالي وتنامي فجوة الموارد(3).

---

(1)مسلماني أحمد وآخرون: **الاوضاع الاقتصادية والانسانية في الضفة الغربية.** عمان: مركز دراسات الشرق الأوسط، 1999. ص 19.

(2)النقيب، فضل مصطفى: **نحو صياغة رؤية تنموية فلسطينية.** رام ا : معهد سياسات الأبحاث الاقتصادية الفلسطيني ماس، 2003. ص5.

(3)الجعفري، محمود، العارضة، ناصر: **السياسات التجارية والمالية الفلسطينية.** رام ا : معهد السياسات والابحاث الاقتصادية الفلسطيني،2002.، ص31.

الفرع الثاني: الاتفاقيات الإقتصادية:

اعتبر بروتوكول باريس الإقتصادي ملحقا من ملاحق الاتفاق السياسي أوسلو[1] وكـان الهدف من هذا الاتفاق تعزيز ما يعرف بالعملية السياسية وتطوير التعامل الإقتصادي ولكن فـي الواقع أن الاتفاق لم يعمل على تطوير الوضع السياسي أو الإقتصادي، ونلاحظ أن اتفاق باريس كان محددا واضحا للسلطة وذلك بما فيه من ثغرات وخاصة الثغرات التـي تضـبط السـلوك الإسرائيلي عند التطبيق، فاتفاق باريس الإقتصادي حقق مكاسب للجانب الإسرائيلي أكثـر مـن الجانب الفلسطيني وعمل على الحد من حقوق السلطة وصلاحيتها بالرغم من أنه كـان يحـوي جانبا ايجابيا ولكن الجانب السلبي طغى على الجانب الايجابي وذلـك لان الاتفـاق ابقـى ادارة الموارد الطبيعية والإقتصادية بيد إسرائيل[2].

كما أن الاتفاق وبالرغم من أنه أعطى السلطة الفلسطينية حقا في بعض الأمـور مثـل انتهاج سياسة جمركية مستقلة فيما يخص السلع في القوائم (A1، A2،B) الا أنه اعتبر محـددا لتجارة السلطة وذلك لأن الكميات كانت محدودة ومعظم السلع الواردة في القـوائم لا تفـرض إسرائيل عليها جمارك.

كما أن الاتفاق أهمل حقوق الفلسطينيين المتعلقة باستغلال إسرائيل للموارد الفلسـطينية وانتقص السيادة الفلسطينية في عدة جوانب منها النقدية والضرائب والجمارك وغير ذلك[3].

واضافة إلى ذلك تضمن الاتفاق الإقتصادي موافقة على فصل الجانب السياسي عن الإقتصـادي وذلك بتقديم الاعتبارات الإقتصادية على الاعتبارات السياسية فـافترض الجانـب الإسـرائيلي إمكانية تطوير العلاقات الإقتصادية دون ربطها عمليا بالناحية السياسية.

---

(1)جاء في اتفاق اوسلو موافقة فلسطينية على استمرار السيطرة الاسرائيلية على الحدود وتأجيل البت بالأمور الجوهريـة مما ألغى اي امكانية لعمل السلطة على تطوير سياستها وخاصة المالية فهي تفقد السيطرة على الحـدود اي ان تجارتهـا محكومة للجانب الاسرائيلي

(2)عبد الرازق عمر: **تقييم الاتفاقيات الاقتصادية والتجارية الفلسطينية**. رام ا : معهد ابحـاث السياسـات الاقتصـادية الفلسطيني، 2002، ص23.

(3)عبد الرازق، عمر، 1994.

وهذا ليس بالممكن وذلك لأن إسرائيل حتى لو افترضت مبدا حسن النية فانها تمارس في الغالب الضغط الفلسطينيين باي شكل فتستغل الجانب الإقتصادي للضغط علـى الفلسـطينيين سياسـيا وكثيرا ما قامت بحجز مستحقات السلطة المالية واحتجاز معظم ايراداها بهدف الضغط عليها.

والاتفاق لم يتطرق إلى تقديم اي حوافز لدعم الوضع الفلسطيني حتى فيما يخص الصادرات فقد انحصر توجيه الصادرات إلى السوق الإسرائيلية على الاسس نفسها التي كالنت سائدة قبل العام 1994 فكثير من السلع كان يتدفق من الاسواق افلسطينية إلى إسرائيل علـى اسـاس التعاقـد الباطني، كما استمر تصدير السلع الزراعية والسلع كثيفة العمل بناء على الحاجة الإسرائيلية.

وقد انعكس ذلك على تراجع نسبة الإيرادات المحلية المتاتية من الإيرادات الضريبية المفروضة على الانتاج المحلي من الإيرادات الجارية حيث بلغت النسبة 20% عام 1995، وانخفضت إلى 15% عام 1999، وهذا يعني أن التجارة الخارجية كانت اداة لتنفيذ السياسـة الماليـة لزيـادة وتكريس الاعتماد على الرسوم الجمركية والضرائب المفروضة على التجارة الخارجية لتمويـل الخزينة [1].

وبالمقابل فان السياسية التجارية قد تسببت في الكثير من الاضرار للانتاج المحلي وبالتالي تقليل وتراجع اعتماد السياسة المالية على الجباية المحلية في تمويل الخزينة وذلك بالسـماح بزيـادة الواردات السلعية على حساب الانتاج المحلي من السلع مقابل التوسـع فـي قطـاع الخـدمات الرسمي وغير الرسمي حيث تواجه دوائر الضريبة العديد من الصعوبات والمشكلات في تحديد معدلات الضرائب التي يمكن تحصيلها من الانشطة الخدمية واصحاب المهن الحرة والمؤسسات الخدمية التي تقدم الاستشارات والمعاهد التدريبية التي يصعب حصر تغطية انتاجها ودخلها[2].

---

(1) الجعفري، محمود، العارضة، ناصر: مرجع سابق.ص35.

(2) قامت مديرية ضريبة الدخل في وزارة المالية الفلسطينية بدراسة الاليات المناسبة التي يمكن تبنيها من أجل تديد معدلات الضريبة المفروضة على قطاع الخدمات وبالتالي زيادة الإيرادات المحلية.

واضافة إلى كون اتفاق باريس الإقتصادي محددا سياسيا للوضع المالي الفلسطيني نلاحـظ أنه يحوي بعض التناقض في هذا الجانب حيث أنه يعمل علـى تقلـيص التبعيـة الإقتصـادية لاسرائيل من خلال:

أ- تشجيع الاستيراد المباشر من بقية بلدان العالم لتقليص حجم الاستيراد عبـر الوسـطاء الاسرائيليين.

ب- عقد اتفاقيات تجارية مع بلدان عربية واجنبية في محاولة لتوسيع العلاقات التجارية.

ومن جهة أخرى يعمل على توثيق العلاقات الإقتصادية مع إسرائيل من خلال:

أ- انتشاء مناطق صناعية حدودية مشتركة.

ب- انشاء احتكارات مرتبطة بالسوق الإسرائيلية(البترول والاسمنت)

اي أن الاتفاق الفلسطيني الإسرائيلي اتفاق يحوي على ثغرات عديدة وعلى الجانب الفلسـطيني التنبه إلى أمور كثيرة يجب توافرها في اي اتفاق مستقبلي ومن هذه الامور:[1]

أ- منح ادارة الجمارك الفلسطينية كافة الحقوق والامتيازات التي تتمتع بها أي ادارة جمارك في أي دولة في العالم كالتفتيش والتقدير والتقييم والتخليص.

ب- تحويل مستحقات المقاصة للجانب الفلسطيني بانتظام بعيدا عن التطورات الامنية والسياسية وعدم اللجوء لاستخدامها كأداة ضغط على الفلسطينيين بهدف الحصـول علـى تنـازلات سياسية.

ج- فصل الجوانب الأمنية عن الجوانب الإقتصادية في أي اتفاق مستقبلي الأمر الذي يضـمن حرية حركة الاشخاص والسلع طوال الوقت دون تاثر بالأوضاع السياسية أي ضمان تحويل المستحقات الضريبية بعيدا عن التطورات السياسية.

---

(1) النقيب، فضل مصطفى، عطياني، نصر: **واقع ومستقبل العلاقات الاقتصادية الفلسطينية الاسرائلية**. رام ا : معهد ابحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني، 2003.ص19.

د- وقف التسرب المالي الناجم عن الواردات غير المباشرة من إسـرائيل وضـرائب القيمـة المضافة.

هـ - اقرار مبدا التعويض الإسرائيلي من الاغلاق الداخلي والخارجي للمناطق الفلسطينية، اذا ما حدث لاعتبارات آنية قد تقتضي الاغلاق المؤقت.

و- ضمان السيطرة الفلسطينية على الحدود والمنافذ الدولية (المطار، الميناء والمعابر البرية).

يتضح مما سبق ان الاتفاقات الإقتصادية لم تكن بمسـتوى امـال الشـعب الفلسـطيني وتطلعاته فاتفاق باريس الإقتصادي لم يكن بمجمله لصالح الشعب الفلسـطيني، حيـث نجحـت إسرائيل من خلال هذا الاتفاق في التدخل في العديد من القضايا السياسية والإقتصادية والماليـة التي تخص الجانب الفلسطيني كما أنها نجحت في تقليل الاثار المتوقعـة للنشـاط الإقتصـادي الفلسطيني على الإقتصاد الإسرائيلي وجاء ذلك على حساب المستهلك والمنتج الفلسطيني وعلى حساب القرار الفلسطيني ومبدا العدالة والاحترام والمعاملة بالمثل الذي ورد في الاتفاق.

فالاتفاق الإقتصادي اعطى إسرائيل حق تغيير معدلات الجمـارك والرسـوم والقميـة المضافة دون قيود في حين حرم الفلسطينين من تغيير معدلات الرسوم والجمارك الا على سلع معينة وحرمه ايضا من تخفيض معدلات الضريبة المضافة بنسبة تزيد عن (2%).

اي أن الاتفاق الفلسطيني – الإسرائيلي شكل محددا وعائقا أدى إلى خفـض الإيـرادات العامة للسلطة الفلسطينية وذلك من خلال احتواءه للثغرات التي كانـت فـي صـالح الجانـب الإسرائيلي.

والمهم هنا أن اتفاق باريس الإقتصادي أبقى السياسـات الماليـة الفلسـطينية رهينـة للسياسات المالية الإسرائيلية مما جعله محددا رئيسيا للإيرادات العامة.

الفرع الثالث: عدم وجود عملة وطنية

من المعروف ان الإقتصاد الفلسطيني لازال مرتبطا بالإقتصاد الإسرائيلي ومن المعـروف ايضا ان اتفاق باريس الإقتصادي نص على ابقاء الشيكل عملة رسمية للتداول وهذا الأمـر قـد زاد من ارتباط الإقتصاد الفلسطيني بالاسرائيلي، ولكن هذا الارتبـاط قـد عـرض الإقتصـاد الفلسطيني لموجة من التخضم اعلى من الإقتصاد الإسرائيلي وذلك بسبب الفـرق الكبيـر فـي مستوى المعيشة وحجم الناتج القومي بين الإقتصادين، وهذا بدوره سيؤدي إلى زيادة في أسعار السلع والخدمات تفوق قدرة المستهلك الفلسطيني مما يؤثر على حجم الطلب الفعال ومن ثم يؤثر ذلك على حجم الانتاج ومن ثم على حجم الإيرادات الفلسطينية[1].

وان اعتماد الإقتصاد الفلسطيني على العملة الإسرائيلية وعدم وجود عملة وطنية يمكـن ان يؤثر على الإيرادات العامة من ناحية أخرى وهي ان غالبية الإيرادات العامة التي تحصـل عليها الخزينة الفلسطينية تتم بالشيكل وهي حصيلة الضرائب والرسوم الجمركية التـي تتـولى الأجهزة الرسمية تحصيلها اما مباشرة أو عن طريق اقتطاع حصتها من الضرائب التي تتـولى الأجهزة الإسرائيلية تحصيلها.

كما ان الجانب الإسرائيلي لا يعنى بحالة التضخم التي قد تصيب الإقتصاد الفلسـطيني لانه يعتمد على برامج معالجة للتضخم فيعمل الجانب الإسرائيلي على ربط الاجور بجدول غلاء المعيشة بيين مواطنيه، أما الفلسطينيين فقد واجهوا ذلك باستثمار الاصول المالية وخاصة الدينار الاردني والذهب والدولار الأمريكي وبقي الشيكل الإسرائيلي وسيطا للتبادل بينما قـام الـدينار الاردني بحفظ القيمة واستخدامه كوحدة قياس للعقود.

ومن هنا على السلطة الوطنية العمل بشكل جاد من أجل اصدار عملة وطنية وخصوصا ان هناك فئات كثيرة متضررة من التقلب في قيمة الشيكل وأهمها:

---

(1)) مسلماني أحمد، صبيح عمران، عبد الهادي، مها: مرجع سابق. ص49.

أ- اصحاب الدخول المرتبطة بالشيكل وخاصة العمال حيث لحق بهم ضرر كبيـر نتيجـة لانخفاض عائداتهم.

ب- المدينون والمقترضون بالعملات الاجنبية، ويعتبر التجار في طليعة هذه الفئة.

ج- اصحاب الودائع بالشيكل حيث تاثروا سلبا بتخفيض قيمة الشيكل ومن المعروف أن هذه الودائع تشكل مبالغ ضخمة.

ولا ننكر أنه حصل بعض الترتيبات المالية والنقدية خلال الفترة الانتقالية كانت افضـل من الترتيبات السابقة ومنها أعيد فتح المصارف العربية وانشأت مصارف جديدة ترصدها سلطة النقد الفلسطينية التي تقوم ببعض مهام المصارف المركزية، إضافة إلى عدة ترتيبـات أخـرى ولكن كل هذه الأمور والترتيبات لم تمنح سلطة النقد حق اصدار عملة وطنية، وعـدم اعطـاء السلطة الحق في اصدار العملة فانه يبطل فعالية السياسة النقدية.

وبقي الجانب الفلسطيني يستخدم العملة الإسرائيلية والاردنية كعملة قانونية اي أصـبح هناك ازدواج في العملة أدى إلى تقليل قدرة المصارف التجارية على اداء وظيفتها في تمويـل اجال استحقاق الديون بسبب تفاوت عملة الاصول والخصوم وهذا التفاوت يجعـل المصـارف تحجم عن تقديم قروض طويلة الأجل مما يؤدي إلى الحد من زيادة الإيرادات العامـة للسـلطة الوطنية التي تحصل عليها نتيجة للاستثمار وذلك لان وجود عملتين يعرض الإقتصاد الفلسطيني للصدمات التي قد تنشا في الاردن وإسرائيل مما أدى إلى احجام البنوك عن اعطـاء القـروض حتى الاستثمارية منها.

وبما ان عدم وجود عملة وطنية له أثر واضح على الوضع المالي للسـلطة فيجـب ان يسعى الفلسطينيون إلى حيازة عملة وطنية تكون أكثر استقرارا من غيرها.

وبما ان الساطة الوطنية الفلسطينية عاجزة عن تغيير هذا النظام النقدي والحصول على حق في اصدار عملة وطنية خاصة بها فانه يجب عليها العمـل مـن أجـل تحقيـق الهـدفين التاليين.[1]

أ- تمكين الحكومة الفلسطينية من تحصيل جميع الإيرادات من رسوم صك العملة التي تعود للإقتصاد الفلسطيني وسيتسنى زيادة هذه الإيرادات حالما تتولى سلطة النقد الفلسـطينية اصدار عملة وطنية.

ب- بث الثقة في ثبات المستوى العام للاسعار وفي سلامة النظام المالي حتى يـؤدي ذلـك إلى زيادة الاستثمارات المحلية والأجنبية في المدى الطويل.

ولا بد من ذكر مدى تأثير غياب العملة الوطنية على الإيرادات العامة من خلال تاثير غيابها على البنوك، فالفلسطينيون حاليا كما ذكرنا لا يملكون عملة خاصة بهم ولذلك تسمح البنوك فـي الضفة الغربية والقطاع بفتح حسابات بعدة عملات مما يضع البنوك أمام عـدد مـن التحـديات سببها غياب العملة الوطنية وهذه التحديات هي:[1]

أ- قد ينشأ اختلال بين تركيبة عملة الودائع وتركيبة عملة القروض، مما يقلل احتمال الاقراض بهدف عدم التعرض لمخاطر اختلاف سعر العملة.

ب- في ظل غياب عملة وطنية لا تستطيع سلطة النقد خلق النقود، مما يجعـل قيامهـا بـدور مقرض الملجأ الأخير صعباً واذا لم تستطع سلطة النقد الفلسطينية خلق النقود فان المصادر الوحيدة المتوفرة لديها هي راس مالها إضافة إلى الاحتياط الاجباري المـودع مـن قبـل البنوك، قد تكفي هذه المصادر احتياجات السيولة العادية للبنوك التجارية ولكنهـا لا تكفـي للتعامل مع أزمة سيولة عامة أو تجنب افلاس بنك رئيسي.

---

(1) مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية، 2001، **الاقتصاد الفلسطيني**، ص32.

(1) حامد، أسامة: **النظام المصرفي الفلسطيني**. رام ا : معهد ابحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني ماس، 1996. ص1

ت- ان غياب عملة وطنية وانفتاح الإقتصاد الفلسطيني سهل لسكان الضفة والقطاع الايداع في الخارج، كما سمح للبنوك العاملة في الضفة الغربية والقطاع أن تحصل على موجودات أجنبية دون تعريض نفسها لتذبذبات العملة وهذا يجعل من الصعب على صانعي السياسة الفلسطينية التاثير على أسعار الفائدة المحلية مما يحد من تاثيرهم على الاقراض من قبل البنوك ويصعب انتهاج سياسات مستقلة دون السيولة ومتطلبات الاحتياطي.

الفرع الرابع: فواتير المقاصة

ورد بالمادة السادسة من بروتوكول العلاقات الإقتصادية بين حكومة إسرائيل و منظمة التحرير الفسطينية انه سيكون هناك تسوية لإيرادات ضريبة القيمة المضافة بين إداراتي ضريبة القيمة المضافة الإسرائيلية و الفلسطينية وفق الشروط التالية[1]:

أ- تطبق تسوية ضريبة القيمة المضافة على المعاملات المالية وبين الشركات المسجلة لدى إدارة ضريبة القيمة المضافة في الجانب الذي تقيم فيه.

ب- سوف يتم تطبيق إجراءات معينة لتسوية ضريبة القيمة المضافة المستحقة من المعاملات المالية من قبل الشركات المسجلة لإغراض ضريبة القيمة المضافة و من هذه الإجراءات أن تستخدم فواتير خاصة خصيصاً لهذا الغرض و نقصد للمعاملات المالية والشركات المسجلة لدى الطرفين وهذه الفواتير الخاصة هي ما يطلق عليها الفواتير الموحدة (فواتير المقاصة) و تكون ضمن الشروط التالية[2]:

- تكون هذه الفواتير باللغة العربية و العبرية وتوجد لدى المكلفين اللذين يتعاملون مع الطرف الآخر بحيث يسلم البائع الفلسطيني للمشتري فاتورة تختلف عن تلك التي يسلمها المكلف الإسرائيلي.

---

(1) تقرير حول محاسبة الضرائب حاتم يوسف جامعة بير زيت 2000.

(2) علاونة، عاطف: **السياسة الضريبية الفلسطينية**. رام ا : معهد ابحاث السياسات الإقتصادية الفلسطيني، 1994. ص7.

- يتم طباعة هذه الفواتير بواسطة دائرة ضريبة القيمة المضافة في إسرائيل و الضفة الغربية و تكون الفاتورة من خمس نسخ بألوان مختلفة و يتوجب على كل مكلف تقديم هذه الفواتير إلى دائرة الضريبة المعنية و التي يتبع إليعها المكلف المعني.

- تسلم الفواتير إلى الدوائر فوراً لتتم مقاصتها في العشرين من كل شهر.

أما بالنسبة لمفهوم فاتورة المقاصة فهي: عبارة عن أحد المستندات الداخلية في النظام المحاسبي المتبع من قبل المشتغلين المسجلين رسمياً في دائرة ضريبة القيمة المضافة، و هي فاتورة خاصة حدد نظام مسك الدفاتر المواصفات الواجب توافرها في هذه الفاتورة حتى يمكن إعادتها وقبولها في الدوائر الضريبية[1].

أما خصائص فاتورة المقاصة فهي:

أ- عبارة عن فاتورة خاصة تستعمل في إثبات عمليات الصفقات التجارية و الخدمات بين المشتغلين المرخصين فقط.

ب- تستخدم ليس فقط عمليات الشراء و البيع و انما أيضاً لتبادل الخدمات و يمكن استعمالها من قبل المؤسسات غير الربحية.

ت- ذات شكل خاص، الفاتورة الصادرة من الجانب الفلسطيني يكون مكتوب عليها حرف P و هو الحر الأول من كلمة Palestine و الفاتورة الصادرة من الجانب الإسرائيلي يكون مكتوب عليها I وهو الحرف الأول من كلمة إسرائيل.

ث- تستعمل فقط عند تبادل الصفقات التجارية أو الخدمات مع إسرائيل، أما داخل الضفة الغربية وقطاع غزة و منطقة أريحا ويتم تبادل الفواتير الضريبية العادية و ليست فواتير المقاصة.

---

(1) علاونة، عاطف: **السياسة الضريبية الفلسطينية**. رام ا : مرجع سابق. ص 92

ج- بدون هذه الفواتير المتبادلة مع الجانب الإسرائلي لا يمكن لدوائر الضريبة الفلسطينية خصم الضريبة الإضافية المتحققة على هذه الفواتير.

ح- تتكون هذه الفواتير من خمس نسخ، الأولى و الثانية تعطى للمشتري أو متلقـي الخدمـة و باقي الفواتير تبقى في حوزة المشتغل مصدر الفاتورة لاستعمالها في تنظيم حساباته.

خ- إن مدة صلاحية الفاتورة القانونية هي ستة اشهر من تاريخ إصدارها.

د- يجب ان تعبأ الفاتورة بخط واضح و ان تكون الأرقام المكتوبة باللغة الإنجليزية فقط.

وبالنسبة لأهمية فواتير المقاصة في الجانب المالي للسلطة الفلسطينية فهي ذات أهميـة بالغة فيما يتعلق بالإيرادات العامة حيث ان حجم التبادل التجاري مع إسرائيل كبير جـداً فكـل مشتريات الضفة الغربية و قطاع غزة هي من إسرائيل إضافة إلى أن فواتير المقاصـة لاتقـل قيمتها سنوياً عن 200 مليون شيكل و في حالة عدم الحصول على مثل هذه الفواتير من الجانب الإسرائيلي يكون التاجر الفلسطيني قد اضاع مبالغ الضريبة الإضافية المدفوعة في إسرائيل، في حين ان التاجر الإسرائيلي يلتزم بالحصول على مثل هذه الفواتير من التجار الفلسطينيين عنـد تحقق البيع و الشراء بين الجانبين، و في مثل هذه الحالة يلتزم الجانب الفلسطيني عـن طريـق لجنة المقاصة ان يدفع للجانب الإسرائيلي مقدار ما تم دفعه من الـ 17% مـن قبـل التجـار الإسرائيليين في الضفة الغربية والقطاع.

والإلتزام بفواتير المقاصة لا يعتبر واجباً وطنياً أو دينياً فقط، وإنما واجباً حتميـاً علـى التاجر من أجل الحفاظ على الحق المالي للسلطة الفلسطينية لأن الجانب الفلسطيني إذا ما التـزم بتلك الفواتير فان ذلك يعني تحقيق أموالاً تسهم بزيادة حجم الإيرادات العامة و تخفف من العبء الضريبي المحلي في الإقتصاد الفلسطيني، و من ثم رفع الناتج المحلي و مع زيادة الناتج المحلي وتخفيف العبء الضريبي فمن الطبيعي أن تزداد الإيرادات العامة.

ولا بد من القول ان فواتير المقاصة تحدث خلل في مصادر الإيرادات العامة وذلك بسب آليتها التي تعتمد على تفاصيل الصفقات التجارية بين الجانبين و المقاصة تعتبر من المحـددات

العامة حيث أنها تشكل 60% من إجمالي الإيرادات العامة المحلية مما جعلها اداة ابتزاز تملكها إسرائيل ضد السلطة الفلسطينية فتقوم باحتجاز مستحقات السلطة غالبا بهدف سياسي و هو وقف المقاومة[1].

وبناء على ذلك فيجب وقف الإعتماد المفرط في تمويل الإنفـاق لـدى السـلطة علـى الإيرادات من المقاصة حيث ان هذا الوضع أدى إلى الإرتهان الفلسطيني لإسرائيل، و خاصـة ان الإعتماد الفلسطيني على الرسوم الجمركية المفروضة على الواردات كمصدر لتمويل الإنفاق العام الذي يؤدي إلى تقليص نمو الوارادات أو الحد منها، وذلك لأنه لم يتوافـق مـع سياسـات تهدف إلى تشجيع المنتج المحلي وحفز التصدير وهذا يعني ان فواتير المقاصة تعمل على خفض حجم الإيرادات العامة للسلطة الفلسطينية وذلك لكونها سبباً رئيساً في زيادة الإرتهان و التبعيـة للجانب الإسرائيلي[2].

الفرع الخامس: الجمارك و المكوس:

إندمج الإقتصاد الفلسطيني بحيث أصبح جزءاً منه، مما أدى إلى تطبيق سياسة الإقتصاد والجمارك الإسرائيلية على واردات الإقتصاد الفلسطيني من خارج إسرائيل. حيث كانت تـدخل عن طريق المعابر الجوية و البحرية الإسرائيلية و تتقاضى الجهة الإسـرائيلية مـن الجمهـور الفلسطيني حسب التعرفة الجمركية الإسرائيلية، وتحول هذه العائدات إلـى دائـرة الجمـارك والضرائب المدفوعة على واردات الإقتصاد الفلسطيني من الخارج سواء كان الإستيراد بصورة مباشرة أو غير مباشرة، بشرط ان تكون الوجهة النهائية لهذه المستوردات هي منطقـة الحكـم الذاتي حيث تحول دائرة الجمارك الإسرائلية جميع هذه المبالغ إلى حسـاب السـلطة الوطنيـة الفلسطينية.

---

(1) عبد الرازق، عمر الرمال، إياد مسيف، مسيف: **تقييم أداء وزارة المالية الفلسطينية**. رام ا : معهد أبحاث السياسات الإقتصادية، 2004. ص 56.

(2) الجعفري، محمود العارضة، ناصر: **السياسيات التجارية والمالية الفلسطينية وتأثيرها على العجز فـي الميـزان التجاري والعجز في الموازنة**.رام ا : معهد ابحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني ماس، 2002.ص 18.

كما ان إتفاق باريس ضم معادلة متساوية للمستورد الإسرائيلي و الفلسطيني، و المستورد الفلسطيني لو تصرف بالشكل المطلوب يمكن ان يصل حجم الجمارك و الضرائب غير المباشرة المجباة على الواردات الفلسطينية حوالي 120 مليون دولار الأمر الذي يؤدي إلى تخفيف العبء الضريبي المحلي.

و بما ان الإيرادات من الجمارك تعتبر من أهم مصادر الإيرادات العامة وذلك لدورها الهام في تغطية النفقات ولذلك فأن على السلطة الوطنية أتباع سياسات جمركية تعكس إرتفاع حجم الإيرادات الجمركية المحلية، و تتلخص السياسات الجمركية الفلسطينية في الخطوات التالية[1]:

أ. استخدام نفس النسب الجمركية الإسرائيلية حتى على السلع الواردة في القوائم A1,A2 ,B, والسيارات و المحروقات.

ب. الإتجاه إلى استيراد السلع A1,A2 من الأردن و الدول العربية.

ج. التأكيد على عدم الإعفاء الجمركي لجميع مشتريات السلطة الوطنية الفسلطينية و التبرعات العينية ومستلزمات المشاريع التي تنفذ من قبل المؤسسات الخيرية غير الرسمية و الدولية وتحميل الجهة المستفيدة الجمارك على الإستيراد الضروري لتنفيذ تلك المشاريع.

وتعتبر الجمارك والمكوس محدداً من محددات الإيرادات العامة وذلك بسبب الضعف الذي تعاني منه الدوائر المسؤولة عنها حيث لم يكن هناك دور واضح لدائرة الجمارك والمكوس خصوصاً في الفترات الأولى بسبب حداثة العمل الجمركي ونقص الخبرة في إدارة الضرائب غير المباشرة إضافة إلى اشكاليات ناتجة عن تطبيق اتفاق باريس خاصة فيما يتعلق بوجود معابر فلسطينية بشكل محدود وهامشي.

ولكن بعد ذلك أصبحت دائرة الجمارك و المكوس تلعب دوراً أكثر أهمية بسبب التعقيدات الناشئة عن تطبيق الإتفاقيات الإقتصادية فيما يتعلق بمقاصة إيرادات الضرائب غير

---

(1) علاونة، عاطف: **السياسة الضريبية الفلسطينية**. رام ا : مرجع سابق. ص 9.

المباشرة الناشئة عن ضرائب الإستيراد وضريبة القيمة المضافة وضريبة الشراء فترتب عليهـا مهام واهداف عديدة.

ويمكن تلخيص أهم مهام دائرة الجمارك و المكوس كالتالي[1]:

أ. إدارة و متابعة تحصيل ضريبة القيمة المضافة في المناطق الفلسطينية كافة.

ب. الرقابة على إجراءات الإستيراد و التصدير وتحصيل الإيرادات العامة المتعلقة بها عبر عملية المقاصة مع إسرائيل.

ت. متابعة دخول البضائع عبر المعابر الفلسطينية ومكافحة التهرب الضريبي.

ث. جمع المعلومات المتعلقة بالتجارة الخارجية و تنظيمها بأغراض إحصائية.

ج. الرقابة على العمليات التجارية وعلى شهادات المنشأ.

أما أهداف دائرة الجمارك و المكوس تتلخص في النقاط التالية:

أ. رفد خزينة السلطة بالإيرادات المحلية من خلال تحصيل الحقووق المالية الفلسطينية من إسرائيل و غيرها.

ب. منع دخول البضائع والمواد الممنوعة و المهربة من أجل حماية المجتمع من الأخطار.

ت. توفير معلومات دقيقة عن التجارة الخارجية الفلسطينية.

ث. رفع كفاءة الموارد البشرية في الضرائب غير المباشرة.

ولا زالت الجمارك و المكوس تلعب دوراً هاماً وذلك لإعتمـاد الإيـرادات العامـة علـى الإيرادات الضريبية و الجمركية المفروضة على الواردات وقد شكل هذا الإعتماد ضغطا علـى السياسات المالية الحكومية مما حد من قدرتها على تقليص الواردات[1]، ومما ابقـى الإيـرادات

(1) عبد الرازق، وآخرون: مرجع سابق. ص 28.

(1) الجعفري، محمود العارضة، ناصر: مرجع سابق. ص 69.

الجمركية من أهمية موارد الخزينة وذلك لأن زيادة الواردات السلعية تؤدي إلى زيادة الإيرادات الجمركية ومن ثم زيادة الإيرادات العامة.

ولكن هذه الزيادة تكون بنسبة أقل بكثير من الزيادة في الإنفاق الحكومي، أي ان زيـادة الواردات تؤدي إلى زيادة العجز و اتساع الفجوة بين الإيرادات والنفقات، وهذا يعكـس الخلـل الذي يعاني منه الإقتصاد الفلسطيني، بالرغم من ان هناك العديد من الدول النامية التـي تعتمـد الرسوم الجمركية في تمويل الخزينة.

المطلب الثاني: المحددات الإقتصادية للإيرادات العامة

ان لتركيبة الإيرادات العامة تفاعلات كبيرة تؤثر وتتأثر بالوضـع الإقتصـادي ومنهـا الاستهلاك والاستثمار والانتاج حيث ان الاستهلاك ونقصد هنا النمط الاستهلاكي يـؤثر علـى الإيرادات العامة، وكذلك الاستثمار والانتاج فيؤدي ذلك إلى تغييرات فـي المؤشـرات الكليـة ومستويات المعيشة كما ان تاثير الإيرادات هذه سواء كانت مباشرة أو غير مباشـرة أو كانـت ايرادات غير ضريبية أو معونات دولية وقروض داخلية وخارجية تختلف فيما بينها في الاتجاه والكم في التأثير على جانب الإيرادات[(1)].

وأهم المحددات الإقتصادية للإيرادات العامة تتمثل في التالي:

الفرع الأول: هيكيلة الإقتصاد الفلسطيني المشوهة.

الفرع الثاني: سياسة السطة في المجال الإقتصادي.

الفرع الثالث: النظام الضريبي.

الفرع الرابع: التهرب الضريبي.

(1) منتدى الابحاث الاجتماعية والاقتصادية، PRTP، **دور الموازنة الفلسطينية في التنمية الاقتصادية**، 2000.

الفرع الأول: هيكلية الإقتصاد الفلسطيني

يعتبر توافر هيكلية سليمة احد العناصر الاساسية لتحقيق النمو الإقتصادي، فهي عامل محدد لامكانية وقدرة السلطة على تحصيل الإيرادات التي تعتبر الوسيلة الوحيدة من أجل القيام بنفقات الدولة، وهيكيلية الإقتصاد الفلسطيني تميزت بالقصور الواضح وبعض التعقيد وباختصار فانها هيكلية مشوهة ذات أثر سلبي على الناحية الإقتصادية الفلسطينية والسبب الرئيسي في ذلك هو سياسة الإحتلال التي فرضت سيايات اقتصادية تهدف إلى عرقلة الإقتصاد الفلسطيني وجعله تابعاً للإقتصاد الإسرائيلي.

ولا يمكن لاحد ان ينكر التشوه الذي يعاني منه الإقتصاد الفلسطيني واثره على الإيرادات العامة، وخاصة ان هذا التشوه يظهر بصورة واضحة بسبب تعمقه وتغلغله في الإقتصاد الفلسطيني من جميع الجوانب، وهذا نتيجة للسياسات والممارسات الإسرائيلية التي عملت على تشويه الإقتصاد الفلسطيني من جميع نواحيه سواء التشويه الجغرافي أو التشويه الهيكلي أو التشويه في أوضاع القطاعات أو تشويه مصالح الاشخاص والفئات، والذي يهمنا هنا هو التوشيه الهيكلي للإقتصاد الفلسطيني واثره على الإيرادات العامة.

ومن المعروف ان الإقتصاد الفلسطيني يعاني من تشويهات عديدة في الهيكلية الإقتصادية وذلك نتيجة لوقوعه تحت الإحتلال الإسرائيلي كما ذكر ومن المعرف ايضا ان هذه الهيكيلية المشوهة لها أثر كبير على الإقتصاد الفلسطيني بشكل عام وعلى الوضع المالي بشكل خاص، حيث تعمل على الحد من إمكانية زيادة الإيرادات العامة اي ان هذه الهيكيلة المشوهة تؤثر على الإقتصاد الفلسطيني فيكون تاثيرها من خلال ثلاثة محاور [1] وهي: الانتاج والدخل، الاجور والاسعار، التجارة الخارجية.

(1) النقيب، فضل مصطفى: **مدخل نحو صياغة رؤية تنموية فلسطينية**. رام ا : مرجع سابق. ص 57.

أولا: الانتاج والدخل

تعتمد نسبة كبيرة من الايدي العاملة في حصولها على الدخل من العمل في إسرائيل، لكن نتيجة لسياسات معينة تتبعها إسرائيل وخاصة سياسة الاغلاق، فان الإقتصاد الفلسطيني تعرض إلى صدمات كبيرة منها فقدانه لهذا الدخل وفقدان السوق للتوازن، حيث ازدادت نسبة البطالة إضافة إلى انخفاض مستوى الدخل أو انقطاعه بشكل كامل، مما أدى إلى انخفاض الحصيلة الضريبية بحيث أصبحت دخول الافراد لا تخضع للضريبة، مما تسبب في خفض حصيلة الإيرادات العامة ومن هنا على الجهة الفلسطينية التنبه على موضوع الدخل والاهتمام بان يكون التوزيع عادلا بحيث لا يؤثر الدخل سلبيا على الإيرادات العامة فالتوزيع العادل لدخل يعمل على زيادة التعليم وبالتالي زيادة راس المال البشري وزيادة الادخار وزيادة المنافسة في السوق المالية وزيادة القدرة على شراء السلع وكل هذه الامور تسهم في زيادة حصيلة الإيرادات العامة.

اما بالنسبة للانتاج ونقصد الناتج المحلى الاجمالي فانه يؤثر على الإيرادات العامة على النحو الاتي[1]:

1) ان زيادة الناتج المحلي الاجمالي يؤدي إلى زيادة الإيرادات العامة من الجباية المحلية.

2) ان زيادة الناتج المحلي ستؤدي إلى زيادة الطلب على الواردات وبالتلي زيادة الإيرادات من الرسوم الجمركية المفروضة على الواردات.

اي ان زيادة الإيرادات من الجباية المحلية يمكن ان يتم من خلال زيادة مساهمة الناتج المحلي في توليد الإيرادات وزيادة الناتج المحلي يمكن ان تتم من خلال اتباع سياسة احلال الواردات بمنتجات محلية مما يدعم عملية نمو الإيرادات العامة.

---

(1) يعرف النتاج المحلي الاجمالي بانه عبارة عن قيمة السلع والخدمات النهائية التي تم انتاجها خلال السنة وتعتبر مقياسا تجميعيا للانتاج الذي يتم في فترة زمنية محددة.

ثانيا: الاجور والاسعار

من أهم الاسباب التي تؤدي إلى ارتفاع أو زيادة الاجور في فلسـطين هـو اسـتيعاب إسرائيل لجزء كبير من اليد العاملة الفلسطينية، حيث ان هذا يؤدي إلى تناقص حجم العمالة في السوق الفلسسطينية، مما يتسبب في زيادة الاجور ولكن الزيادة في الاجور هي ليست مقرونـة بزيادة الانتاجية بل تؤدي إلى تناقص حجم الانتاج، وخاصة الزراعي والصناعي وذلك بسـبب تدهور مستوى الارباح وفقدان القدرة على المنافسة ومن هنا تزاد الاسعار دون حدوث زيادة في الناتج المحلى أو زيادة في النشاط الإقتصادي، مما يؤدي إلـى حـدوث خلـل فـي الاسـواق الفلسطينية التي غالبا ما تكون عاجزة عن معالجة موضوع ارتفاع الاسعار، على عكس الجهـة الإسرائيلية التي تتبع سياسات معينة لمعالجة اي خلل قد يحدث لديها وذلك بربطهـا بمسـتوى الاجور بمستوى الانخفاض في القوة الشرائية وارتفاعه.

ثالثا: التجارة الخارجية

تعتبر التجارة الخارجية للجانب الفلسطيني محصورة مع إسـرائيل، وذلـك لان إسـرائيل فرضت منذ احتلالها للاراضي الفلسطيني نظام اتحاد جمركي احادي الجانب، ففرضـت علـى المستورد الفلسطيني دفع الضرائب الجمركية الإسرائيلية والموجودة لحماية الصناعة الإسرائيلية مما أدى إلى ان المستورد الفلسطيني للسلع الراسمالية والوسيطة أصبح يدفع اضعاف ما يدفعه غيره من المستوردين.

واضافة إلى ذلك فان السلطة الوطنية الفلسطينية نفسها لم تساهم في تشجيع التجارة الخارجية فهي لم تتبن سياسات اقتصادية تشجع الانتاج المحلي والتصديروهذا يعتبر من أهمية التشـوهات الهيكلية للإقتصاد الفلسطيني حيث ان دور الصادرات لا يمكن لاحد ان يتجاهل فـي النهـوض بالإقتصاد وتحقيق الهيكلية السليمة المنشودة.

الفرع الثاني: سياسة السلطة في المجال الإقتصادي

لم تتبن السلطة الفلسطينية اي سياسة تهدف إلى توسيع النشاط الإقتصادي واذا امعنا النظر في السياسات التي تتبعها السلطة نلاحظ أنها سياسات مليئة بالضعف الذي يؤدي إلى شح الإيرادات العامة والى عدم قدرتها على تلبية حاجاتها العامة ويمكن تحديد مواطن الضعف في السياسات الاقتصادية لدى السلطة الوطنية على النحو الاتي(1):

أولا: ترك المؤسسات تتصرف وفق أولويتها الخاصة

لقد أدى ترك كل مؤسسة تعمل وفق لأولويتها الخاصة إلى الحاق الضرر بالإقتصاد الفلسطيني سواء من ناحية الإيرادات العامة أو من ناحية الصناعة أو من ناحية التوجه العام للسلطة وكل هذه النواحي اثرت بشكل كبير على الإيرادات العامة فعملت على خفض حصيلة تلك الإيرادات.

وفي هذا المجال يمكن اعطاء ثلاثة امثلة تبين الضرر الذي لحق بالايرادات العامة نتيجة ترك المؤسسات تعمل على هواها:

أ) عملت وزارة الصناعة على اعادة تأهيل بعض الصناعات الوطنية وتوفير مناخ مناسب في السوق المحلية والذي بدوره يؤدي إلى زيادة الناتج المحلي ومن ثم زيادة الحصيلة الضريبية التي تسهم بشكل كبير في زيادة الإيرادات العامة.

لكن من ناحية اخرى، كانت وزارة التجارة تعمل على تحرير الاستيراد من تبعيته لاسرائيل، عن طريق منح وكالات استيراد للتجار الفلسطيني بشكل يتم فيه انفتاح الاسواق الفلسطينية بشكل مباشر على الاسواق العلمية، الامر الذي أدى إلى تراجع الصناعات المحلية، ومن ثم انخفاض الناتج المحلي الذي أدى إلى خفض الحصيلة الضريبية وتقليص حجم الإيرادات العامة.

(1) النقيب، فضل مصطفى: مرجع سابق. ص 66.

ب) ومن ناحية الإيرادات اعطيت الأولوية لتعظيم حجم الإيرادات الضريبية دون اي اهتمام بما ينشأ عن ذلك من نتائج تتعلق بحوافز الادخار والاستثمار اي وضع ميزانية السلطة لم يأخذ بعين الاعتبار سياسة صحيحة تهدف إلى زيادة الإيـرادات مـع زيـادة وتوسـع النشـاط الإقتصادي.

ج) اما من ناحية التوجه العام للسلطة فقد اعلنت منذ البداية أنها تعمل بمبدأ حرية السوق وريادة القطاع الخاص ولكن في الواقع اختلف الامر فقد اسهمت السلطة في شركات كثيرة في القطـاع الخاص مثل الفنادق والمطاحن وشركات السجائر والمشروبات والزيوت النباتي وفـي الوقـت نفسه لم تهتم في الصالح العام، والمهم هنا ان مساهمة السلطة في هذه الشركات لم يظهـر فـي موازنتها بالرغم من ظهور نفقات واعباء تلك المساهمات، ومن جهة اخرى أثر ذلك على اهتمام السلطة بالصالح العام الذي أدى إلى امتناع الافراد عن دفع الضرائب بسبب عدم وجود تمثيـل على ارض الواقع لتلك الضرائب.

ثانيا: عدم تشجيع الانتاج المحلي

اعلنت السلطة عن التزامها بتشجيع الانتاج المحل، ولكنها لم تتبع اي سياسة تخدم ذلـك وفي كثير من الممارسات والاجراءات كانت تتسبب في وضع العراقيل والمعوقات امام تشـجيع الانتاج المحلي، فعلى سبيل المثال لم تهتم السلطة بضرورة الاسراع في اعادة مستحقات ضرية القيمة المضافة للمنشأت الفلسطينية، وقد نتج عن اعادة تلك المستحقات بعد مرور وقت طويـل بعض المشاكل، ومنها مشاكل السيولة وتعرقل النشاط الإقتصادي واعاقة حركته، ومـن ناحيـة اخرى أدى اعادة تلك المستحقات مرة واحدة إلى ارتفاع في حصيلة الإيرادات العامة للسنة التي تم تحصيل تلك المبالغ بها بالرغم من أنها مستحقة عن سنوات سابقة اي أدى إلى زيادة حصيلة الإيرادات زيادة غير حقيقية.

ثالثا: عدم تبني سياسة واضحة في التعامل مع إسرائيل

لم تعتمد السلطة اي سياسة تهدف إلى تقليص التبعية للإقتصاد الإسرائيلي، بل عمات جاهدة للحصول على تصاريح للعمل في إسرائيل، اي أنها كرست التبعية للجانب الإسرائيلي، ومن المعروف ان هذه التبعية لها أثر كبير على ايرادات السلطة سواء من ناحية خفض الانتاج الذي يؤدي إلى خفض الحصيلة الضريبة أو من ناحية سيطرة الجانب الإسرائيلي على مستحقات السلطة المالية، الامر الذي يؤدي إلى خفض في حصيلة الإيرادات العامة وكل من يتابع ممارسات السلطة يدرك أنها ممارسات متناقضة من ناحية تقاص التبعية بالانفتاح على اسواق الدول الاخرى وبتقليص حجم الاستيراد المباشر ومن ناحية اخرى تعزز التبعية باقامة مناطق صناعية حدودية مشتركة وقيام احتكارات فلسطينية مرتبطة كليا بالسوق الإسرائيلية.

رابعا: اعتبارات الشفافية والمحاسبة والمسائلة

ان توافر الشفافية والمحاسبة والمسائلة فيما يتعلق بالايرادات يعتبر من أهمية الشروط التي تدعم عملية تحصيل الإيرادات وذلك لان الإيرادات تسلك طريقا طويلا حتى تصل إلى خزينة الدولة ومن هنا لا بد وجود مسائلة ومحاسبة مستمرة ولا بد من وجود ضبط للموازنة بشقيها سواء النفقات أو الإيرادات حتى نتلافى السرقات والاختلاسات التي تحصل في الاموال العامة.

اي ان سياسة السلطة في المجال الإقتصادي تعاني من ضعف كبير فكيف يمكن لمثل هذه السياسة ان تدعم الجانب الإقتصادي والجانب المالي دون ان تتخلص من مواطن الضعف الكامن فيها.

الفرع الثالث: النظام الضريبي الفلسطيني

عملية الضريبة عملية معقدة وطويلة تتم من خلال مراحل متعددة ابتداء من ولادة التشريع وما يسبقه من تحضير وتجهيز للمشروع الضريبي ومداولته ومناقشته وحتى يتم التحصيل النهائي اي دخول التحصيلات إلى خزينة الدولة.

فلا بد ان تخضع الضريبة لنظام يجمع وينظم هذه العملية المعقدة وذات الابعـاد المختلفـة والمشكلان المتعددة والاثار الخطيرة حيث ان هذا النظام يعمل على تنظـيم وتخطـيط وتـدبير وتنفيذ العمليات المتعلقة بجباية الضرائب بصورتها الجبرية النهائية.

وحتى يكتمل نجاح النظام الضريبي لابد من تكامل مكوناته واجزائه ووضوح العلاقة بـين مفرداته وهي التشريع والادارة الضريبية والمكلفين.

وسيتطرق الباحث إلى توضيح أثر النظام الضريبي على الإيرادات العامة وكيف يكون هذا النظام محددا للإيرادات التي تدخل خزينة الدولة وسيتم ذلك من خلال التعريف بالنظام الضريبي واهدافه إضافة إلى ذكر كيفية تاثير النظام الضريبي على الإيرادات العامة والتطرق إلى الدوائر التي تتعلق بالنظام الضريبي والتي تؤثر على الإيرادات العامة ومن ثم عرض لملخص النظـام الضريبي في السلطة الوطنية الفلسطينية.

تعريف النظام الضريبي:

يعرف النظام الضريبي بانه مجموعة من الفرائض والضرائب التي يلتزم رعايا دولة معينة في زمن محدد بادائها للسلطة العامة على اختلاف مستوياتها من مركزية أو محلية ويمثل تعبير النظام في الضرائب مفهوم واسع وآخر ضيق.

المفهوم الضيق: وهو يعني مجموع القواعد القانونية والفنية التي تمكن من الاستقطاع الضريبي في مراحله المتتالية من التشريع إلى التقدير والتحصيل.

المفهوم الواسع: اي مجموع العناصر الايدولوجية والاقتصادية والفنية التي يؤدي تراكمها إلـى كيان أو وجود ضريبي معين، ذلك الكيان الذي يمثل الواجهة للنظام والـذي تختلـف ملامحـه بالضرورة في المجتمع الراسمالي عنها في المجتمع الاشتراكي كذلك تختلف في مجتمع متقـدم اقتصاديا عن صورته في مجتمع متخلف [1]، ويشمل النظام الضريبي تبعا للمفهوم الواسع ركنين اسايين: هما الهدف والوسيلة ويرمي اي نظام ضريبي إلى تحقيق أهداف الدولة التـي تحـددها

(1) البطريق، يونس احمد: **النظم الضريبية.** الاسكندرية: الدار الجامعية، 1998. ص 39.

فلسفتها السياسية، ويعكس ما قد يطرأ على هذه الاهداف من تغييرات، ويختلف هـدف النظـام الضريبي من دولة إلى أخرى فنجد أن:

أ- هدف النظام الضريبي في الدول الراسمالية

كانت الدولة الراسمالية حيادية حيال النشاط الإقتصادي قبل 1929، وكانت تسمى الدولة الحارسة وكانت نظرتها إلى الضريبة فقط اداة مالية تمكنها من الحصول علـى مـوارد تكفـي للانفاق العام لاشباع حاجات الافراد[2].

فكان النظام الضريبي يهدف إلى وفرة الحصيلة (انتاجية الضريبة) ثم نتيجة لعجز هـذه الدول في مواجهة الازمة الإقتصادية لسنة 1929 اخذت هذه الدول وظائف جديدة للضـرائب، حيث أدى هذا إلى تدخل الدولة في الإقتصاد، من حيث التمييز في المعاملة الضريبية بين أوجه النشاط المختلفة بتشجيع بعضها دون الاخرى حيث ان الهدف ذو صبغة اجتماعيـة واقتصـادية وفي نفس الوقت موردا ماليا.

ب- هدف النظام الضريبي في الدول المتخلفة[1]

اهم هدف هو تنمية إمكانية الادخار والاستثمار وذلك بفرض الضرائب التي تحـد مـن الاستهلاك الزائد وتهيئة الظروف المواتية للتنمية بقصد زيادة معدل النمو الإقتصادي على نحو يحقق زيادة متوسطة للدخل في هذه الدول حتى يقرب مستواها من الدول المتقدمة ويهدف النظام الضريبي هنا ايضا إلى تحقيق التخصيص الامثل للموارد الإقتصادية الذي يمكـن مـن تنفيـذ المشروعات التي تتضمنها التنمية.

---

(2) البشور، نور ا : **التشريع الضريبي**. سوريا. منشورات جامعة دمشق، 1995. ص 42.

(1) خصاونة، جهاد: **المالية العامة والتشرييع الضريبي**. عمان: دار وائل للطباعة والنشر، 1999. ص 26.

ج- هدف النظام الضريبي في الدول الاشتراكية

تعتبر الضريبة في الدول الاشتراكية وعاء جماعي حيث تتخذ النظم الاشتراكية من الضريبة اداة من ادوات التوجيه الإقتصادي واداة من ادوات الرقابة على الانتاج ومقياسا لكفايته من ناحية اخرى.

لو امعنا النظر في النظام الضريبي الفلسطيني لوجدنا انه يؤثر بشكل كبير على الإيرادات العامة ويتضح هذا الاثر من خلال:

أولا: زيادة الوزن النسبي للضرائب غير المباشرة

يتميز النظام الضريبي الفلسطيني بالارتفاع النسبي للضرائب غير المباشرة في اجمالي الإيرادات العامة، فقد بلغت نسبة الضرائب غير المباشرة إلى اجمالي الإيرادات السيادية أكثر من 60% في عدة دول.

ويرجع ذلك إلى ضآلة حجم النشاط الإقتصادي والدخل القومي، ومن ثم انخفاض الفرص المتاحة لزيادة الاعتماد على الضرائب المباشرة، علاوة على ما تتميز به الضرائب غير المباشرة من خصائص تقليدية معروفة مثل سهولة جبايتها ووفرة حصيلتها واتساع نطاق وعائها[1].

ومن المعروف ان الضرائب غير المباشرة ذات أثر تضخمي بسبب رفعها المباشر للاسعار من جهة وافتراض توجيه حصيلتها للانفاق العام الاستهلاكي من جهة اخرى، ولا يخفى على احد ان هذا الاثر التضخمي من شانه العمل على الحد من معدلات الإيرادات العامة من خلال الضغط على النفقات العامة، وتوجيهها وجهة استهلاكية وليس استثمارية مما يولد عجزا اكيدا في الموازنة.

---

(1) دراز، حامد عبد المجيد، ايوب، سميرة ابراهيم: **مبادىء المالية العامة**. الاسكندرية: الدار الجامعية، 2002. ص 207.

ثانيا: تعاظم أهمية الضرائب على قطاع التجارة الخارجية

تمثل الضرائب على قطاع التجارة الخارجية وزنا نسبيا متزايدا ضمن مكونات هيكل الإيرادات العامة في عدد كبير من الدول النامية، وبالرغم من المكانة التي تتبوئها تلك الضرائب الا ان تقلب اسعار الصادرات ومعدلات الطلب عليها في الاسواق العالمية ينجم عنه عدم استقرار في حصيلة الضريبة المفروضة عليها، وهذا بدوره يؤثر سلبا على جانب الإيرادات العامة للدولة، فينتج هناك اختلال في توازن جانبي الإيرادات والنفقات العامة وقد يؤدي إلى انحراف هيكل تمويل العجز، اي نقصد ان الدولة ستضطر إلى اللجوء إلى الاقتراض أو الاصدار النقدي، ويؤدي ذلك إلى اثار تضخمية كما يؤدي إلى زيادة الدين العام المحلي وتزايد اعباء تسديد فوائده الامر الذي يشكل محددا رئيسيا للإيرادات العامة.

وهناك عدة دوائر تحتكم للنظام الضريبي وتعتبر ذات أثر على الإيرادات العامة وهي:

أولا: دائرة ضريبة الدخل: تعتبر مديرية ضريبة الدخل من المديريات التي تأخذ حيزا كبيرا في وزارة المالية وذلك من حيث الحجم ومن حيث الاعمال التي تقوم بها فمن المعروف ان أهم واكبر جزء في الإيرادات العامة يتحصل من الضرائب سواء المباشرة أو غير المباشرة فتعتبر مديرية الضريبة وما تجبيه من ضرائب أهم الروافد المالية للخزينة الفلسطينية وان كانت حصيلتها أقل من حصيلة الضرائب غير المباشرة الا أنها تتصف بالثبات.

ومثلما تساهم ضريبة الدخل في رفد الخزينة بالايرادات العامة تعمل ايضا على الحد من هذه الإيرادات وذلك لان هذه الدائرة تعاني من مشاكل سواء ادارية أو تشريعية ويجب العمل على تحسين ادائها بهدف تحسين مستوى تحصيل الإيرادات العامة.

ويمكن تلخيص أهداف مديرية ضريبة الدخل كالتالي:[1]

1- تطوير السياسات الضريبية والنسب والشرائح التي تتناسب والبيئة الإقتصادية.

---

(1) عبد الرازق، عمر الرمال، إياد مسيف، مسيف: مرجع سابق.ص 31.

2- العمل على تحديث الادارة الضريبية وبناء الكوادر الفنية والادارية.

3- تطوير الأنظمة الداخلية والاجراءات الموحدة لاليات العمل في المناطق.

4- متابعة اجراءات وسلامة التدقيق للملفات الكبيرة والشركات الضخمة.

5- عمل الدراسات اللازمة وتحليل البيانات المتعلقة بالملفـات بهـدف وضـع السياسـات والاجراءات المناسبة لتفعيل الجباية.

ثانيا: دائرة ضريبة الاملاك: تشكل ضريبة الاملاك 1% من ايرادات الضرائب ما يعني ان هذه الضريبة لا تعتبر مصدار اساسيا للإيرادات، وقد اهتم صندوق النقد الدولي بهذه الدائرة وخرج بالتوصيات التالية:

1- يجب بناء كادر فني واداري للتعامل مع الاملاك فـي حالـة الاسـتقرار الإقتصـادي واستقرار مصادر الإيرادات.

2- حصر كافة المعاملات والسجلات المتعلقة باملاك الحاضرين والغائبين وتثبيت الملكيات لاغراض قانونية وتجارية.

3- متابعة المعاملات اليومية وانتهاج طريقة قانونية وعلمية لتخمين الملكية من خلال دائرة التخمين.

وقبل عرض ملخص النظام الضريبي في فلسطين لا بد مـن القـول ان عناصـر النظـام الضريبي في فلسطين قد تمت صياغتها في اتفاق باريس الإقتصادي، الا أنهـا تعتبـر امتـدادا وانعكاسا للسياسة المالية التي كانت تمارسها السلطات الإسرائيلية، وقد استهدف النظام الضريبي الإسرائيلي تمويل الخزينة للادارة المدنية الإسرائيلية وقد جاءت صياغة النظام الضريبي داعمة للعلاقات الإقتصادية بين إسرائيل والمناطق الفلسطينية[1].

---

(1) الجعفري،محمود، العارضة،ناصر: مرجع سابق. ص31.

وسيتم الان عرض ملخص النظام الضريبي في السلطة الوطنية الفلسطينية.

أولاً: الضرائب على البضائع والخدمات المحلية:-

1. ضريبة القيمة المضافة (ض.ق.م)

الوعاء: جميع البضائع والخدمات المنتجة محلياً (بعد خصم مشتريات البضائع الوسيطة باستثناء البضائع المعدة للتصدير وخدمات السياحة والفواكه والخضار).

النسبة: 17%

طرق الجباية: صنفت دائرة ض.ق.م المؤسسات التجارية إلى ثلاث فئات حسب حجم مبيعاتهـا السنوية، وهي:

أ- المؤسسات المرخصة بمبيعات تساوي 185,000 شيكل فأكثر.

ب- المؤسسات الصغيرة بمبيعاتها ما بين 42,000 و 185,000 شيكل.

ت- المؤسسات المعفاة والتي تقل مبيعاتها السنوية عن 42,000 شيكل.

علماً بأنه:

- المؤسسات التي تربو مبيعاتها على 365,000 شيكل تدفع ضريبة شهرياً وتلك التي تقل مبيعاتها عن ذلك تدفع الضريبة كل شهرين.
- المؤسسات المالية تدفع 11% على رواتب الموظفين وعلى صافي أرباحها.
- الشركات التي تقل مبيعاتها السنوية عن 42,000 شيكل لا تدفع ضريبة قيمـة مضـافة (ض.ق.م).

2- ضريبة الشراء

الوعاء: تدفع الضريبة على أسعار الجملة للبضائع الاستهلاكية وبعض المواد الخام والبضـائع المنتجة.

النسبة: 5% - 95%

أمثلة:

- السجائر 51,5% يضاف إليها 37,5% شيكل عن كل 1000 سيجارة.

- الكحول: بحسب المحتويات 5% أو 15% أو 20%.

- الكيماويات: 5% - 15%.

- المركبات: 95%.

- الأجهزة الكهربائية: 15%

- حجارة البناء 15%.

الإعفاءات:

- إعفاءات مشروطة عن بعض المنتجات في قطاع التعليم والصحة والصناعة والزراعة.
- بعض الشركات بموجب الشروط اللواردة تحت البند (1- ب) في ض.ق.م.

3- ضريبة الوقود

الوعاء: نسبة معينة تحدد بالشيكل عن كل 1000 لتر ويجري تعديلها مرة كل ثلاثة أشهر بنـاء على ارتفاع أسعار المستهلك.

النسبة:

بنزين [1](بكافة انواعه) 2,240 شيكل لكل 1000 لتر

سولار معفى

كاز معفى

ثانياً:- الضرائب على التجارة الدولية

1. الرسوم الجمركية:

الوعاء: قيمة[2] الواردات بما في ذلك رسوم التامين والشحن (CIF).

النسبة: تصل بشكل عام إلى 50%.

ملاحظات: يحق للساطة الوطنية الفلسطينية أن تعدل النسبة على البضائع المدرجة في قائمتين تم تحديدهما في البروتوكول الإقتصادي في الاتفاقية الموقعة بين حكومة إسرائيل ومنظمة التحرير الفلسطينية.

الاعفاءات: كما ورد في قانون تشجيع الاستثمار.

2. ضريبة الشراء:

الوعاء: قيمة الواردات مضافاً إليها تكالف التأمين والشحن والجمارك وTAMA.

النسبة: 5- 240%.

---

(1) النسب في فترة العام 1996: بنزين91، اوكتان 1375 شيكل لكل 1000 لتر.
بنزين 95، اوكتان 1450 شيكل لكل 1000 لتر.
سولار (وقود ديزل) 82.44 شيكل لكل 1000 لتر.
كاز (كيروسين) 82.44 شيكل لكل 1000 لتر.

(2) طريقة حساب تستعمل أسعار الجملة المحلية كأساس للتقويم.

الإعفاءات كما ورد في قانون تشجيع الاستثمار.

3. ضريبة القيمة المضافة:

الوعاء: جميع البضائع المستوردة.

النسبة: 17%.

ثالثاً: ضريبة الدخل.

1. الضريبة على دخل الافراد:

الوعاء: تجبى الضريبة من السكان على أساس شمولي[1].

النسبة: يطبق الجدول التالي لحين إقرار مشروع قانون ضريبة الدخل

جدول رقم 1. الإعفاءات: الدخل من الزراعة و الفوائد على القروض العامة والمؤسسات غير الربحية

الرقم	النسبة	دخل خاضع بالشيكل		مبلغ الشريحة	ضريبة متراكمة
1	5%	1	27.500	27.500	1.375
2	10%	27.501	66.000	38.000	5.25
3	15%	66.000	110.000	44.000	11.825
4	20%	110.001	فأعلى		

(1) تشمل الدخل من العمل، الحرفة، التجارة، المهنة أو الوظيفة التي يترتب عليها دفع أجور او رواتب، الأرباح، العوائدالإيجار و الفوائد.

جدول رقم 2. الخصميات[1]

المبلغ بالشيكل	بيان الإعفاء
4.200	عن إقامتك
2.520	عن زوجتك التي لاتعمل وتقيم معك وتتولى إعالتها
840	عن كل ولد تعيله دون العشرين لغاية 5 أولاد
1.260	عن كل معال تعليله شرعاً لغاية معالين اثنين
4.200	عن كل طالب جامعي تنفق عليه لغاية طالبين
%50	من مبيغ إيجار السكن –ان كنت مستأجراً- لغاية 8000 شيكل
%25	من مبلغ ايجار السكن لما يزيد عن 8000 شيكل
%20	من الدخل الإجمالي من الرواتب التي حصلت عليها

طرق الجباية: تميز دائرة الجمارك بين أربعة أنواع من طرق الجباية

أ- الخصم عند المصدر: ويشمل الخصم من الرواتب والأجور و5% من أي صفقة تجارية تزيد عن 1000 شيكل.

ب- الأفراد والشركات: وتشمل الأشخاص والشركات التجارية التي تدفع الضرائب على شـكل أقساط أثناء السنة المالية.

ت- المركبات: وتشمل جميع المكلفين الذين يملكون مركبات ويستخدمونها للحصول على دخل، ولا تدفع الضريبة على الدخل بل كمبلغ مقطوع بحسـب نـوع المركبـة(سـيارات الأجـرة، الشاحنات، الباصات، الخ).

ث- التحويلات: و تشمل ضرائب الدخل التي يدفعها فلسطينيون يعملون فـي إسـرائيل وفـي المستوطنات الإسرائيلية و التي تحولها إسرائيل.

(1) دليل ضريبة الدخل للعام 1997، مع التعديلات التي طرأت عليها بعد القراءة الثانية فيما يخص عدد المعالين شرعاً، وعدد الطلاب الجامعين.

2- الضرائب على الشركات

الوعاء: أرباح الشركة.

النسبة: 20%.

الإعفاءات[1]: تمنح المشاريع التي تقررها الهيئة (هيئة تشجيع الإستثمار) و الحاصلة على التراخيص اللازمة وفقاً للقانون الحوافز الواردة في هذا القانون وفقاً للتالي:

أ- إي استثمار قيمته من مائة ألف إلى أقل من مليون دولار، يمنح اعفاء من ضريبة الدخل لدى استحقاقها لمدة خمس سنوات تبدا من تاريخ بداية الانتاج أو مزاولة النشاط، ويخضع لضريبة دخل على الربح الصافي بمعدل اسمي قدره 15% لمدة ثماني سنوات إضافية.

ب- أي استثمار قيمته من مليون إلى خمسة ملايين دولار يمنح اعفاء من ضريبة الدخل لدى استحقاقها لمدة خمس سنوات تبدأ من تاريخ بداية الانتاج أو مزاولة النشاط، ويخضع لضريبة دخل على الربح الصافي بمعدل اسمي قدره 10% لمدة اثنتي عشر سنة إضافية.

ت- أي استثمار قيمته خمسة ملايين دولار فما فوق، يمنح اعفاء من ضريبة الدخل لدى استحقاقها لمدة خمس سنوات، تبدأ من تاريخ بداية الانتاج أو مزاولة النشاط، ويخضع لضريبة دخل على الربح الصافي بمعدل قدره 10% لمدة ستة عشر سنة إضافية.

ث- المشاريع الخاصة نوعيا وراسماليا والتي يصدر بتحديدها قرارا من مجلس الوزارء بناء على اقتراح الهيئة، تمنح اعفاء من ضريبة الدخل لدى استحقاقها لمدة خمس سنوات تبدأ من تاريخ بداية الانتاج أو مزاولة النشاط وتخضع لضريبة دخل على الربح الصافي بمعدل اسمي قدره 10% لمدة عشرين سنة إضافية.

(1) قانون تشجيع الإستثمار، المادة 23.

الفرع الرابع: التهرب الضريبي

" يعني التهرب من الضريبة الافلات منها بعدم دفعها كلية أو بعضها أو من تحمل عبئها وذلـك في وقت واحد[1]، هذا ويختلف نقل عبء الضريبة عن التهرب منها ففي حالة التهرب لا يؤدي المكلف الضريبة نهائيا إلى خزينة الدولة فيضيع حقها في الضريبة وتنخفض ايراداتها بينما فـي حالة نقل عبء الضريبة فان عبئها ينتقل ممن يدفعها إلى شخص اخر ويستقر عليه هذا العـبء نهائيا وبذلك يتحملها الاخير فعليا وتحصل الخزينة العامة على حقها بشكل كامل.

اما كلمة تهرب باللغة مشتقة من الفعل الثلاثي هرب وقد جاء في المعجم الوسيط تحـت كلمة هرب ما يلي " هرب، هربا، هروبا، ويقال هرب فلانا: جعله يهرب، وهـرب البضـاعة الممنوعة من بلد إلى بلد خفية، والمهرب من يحترم ادخال الاشياء الممنوعة أو اخراجهـا مـن البلاد "[2].

وعلى هذا فقد ذهب فريق إلى القول بان التهرب من الضريبة هو التخلص جزئيا أو كليا من دفع الضريبة ويمكن ان يتم قبل تحقيق الضريبة باستخدام بعض الوسـائل التـي لا تحقـق التزاما على المكلف أو بعد تحقيق الضريبة بعدم ادائها إلى الخزينة[3].

وبالنظر إلى هذا التعريف يتضح ان المكلف يلجأ إلى التهرب من الضريبة في أحد من المرحلتين:

أولا: مرحلة تحديد وعاء الضريبة وربطها (قبل تحقق الضريبة).

ثانيا: مرحلة تسديد الضريبة وتحصيلها بعد ربطها (بعد تحقق الضريبة).

كما انه يجب ان يتوافر ثلاثة شروط حتى يعد المكلف متهربا من الضريبة وهي:

أ) ان يتخلص من العبء الضريبي.

---

(1) الصادق،موريس: **موسوعة التهرب الضريبي.** مصر: دار الكتاب الذهبي، 1999. ص1.

(2) مصطفى، ابراهيم: مجمع الغة العربية، **المعجم الوسيط**، ج2. القاهرة: دار الدعوة، 1989. ص 980.

(3) بشور، عصام: المالية العامة والتشريع الضريبي، دمشق: مطبعة الروضة، 1993.ص322.

ب) ان يخالف قواعد واحكام القانون.

ج) أن يستخدم احدى الطرق الاحتيالية التي نص عليها القانون.

والتهرب الضريبي له أكثر من صورة، فقد يكون تهربا مشروعا أو تهربا غير مشروع ونقصد بذلك:

أولا: التهرب المشروع ويعني إستغلال المكلف لبعض الثغرات القانونيـة بغيـة عـدم تحقـق الضريبة عليه بصورة صحيحة وعدم الالتزام بدفعها[1] والمهرب هنا في سبيل التهرب المشروع قد يلجأ للاستعانة باهل الخبرة والاختصاص لمعرفة طرق التحايل وهم بدورهم يستندون إلـى اي خلل أو اي ثغرة في النصوص القانونية.

ثانيا: التهرب غير المشروع

يتحق التهرب غير المشروع بالمخالفة الصريحة للقوانين الضريبية ويطلق عليه احيانـا الغـش الضريبي، وتختلف اشكاله باختلاف الضريبة التي يراد التهرب منها سواء كانت ضريبة مباشرة أو غير مباشرة وكذلك باختلاف هدف التهرب اذا كان تهربا جزئيا أو كليا[2]. والتهرب غيـر المشروع قد يكون باحد الصور التالية:

أ- الاخفاء المادي.

ب- الاخفاء المحاسبي.

ت- التكييف الخاطيء.

ث- قرينة الغش.

والمكلف يلجا للتهرب الضريي لعدة اسباب منها:

---

(1) بشور، عصام: مرجع سابق. ص323.

(2) عناية،غازي: **المالية العامة والتشريع الضريبي**. عمان: دار زهران للنشر والتوزيع، 1997. ص 182.

1- عدم وجود الوعي الكافي لدى المكلفين، وعدم ادراكهم بان اموال الضرائب تنفق لصالحهم.

2- ارتفاع اسعار الضرائب وشدة وطئتها على المكلف، ما يشجع الكثير منهم على التهرب.

3- الازمات الإقتصادية، التي تقلل ارباح المكلفين فتدفعهم للتخلص من أعباء الضريبة.

4- مرونة وعدم دقة نصوص قانون العقوبات المفروض علـى جريمـة التهـرب وافتقارهـا للوضوح الكافي وقد تكون عقوبات غير رادعة للمتهرب[1].

5- تعدد الضرائب مما يؤدي إلى اضعاف القدرة على دفع الضرائب.

6- اسباب اخلاقية: ضعف الحس المالي كواجب اجتماعي لدى المكلفين.

7- اسباب سياسية: ان تطور الضريبة وتخطيها للدور المالي لميـادين اقتصـادية واجتماعيـة وسياسية دفع بالمتضررين من هذا الدور الجديد للوقوف امامها أو محاولة التهـرب منهـا، فعندما تستخدم الضريبة كأداة سياسية لتحقيق أهداف سياسية واجتماعية واقتصادية قد يعتقد المكلف بان حصيلتها تهدف إلى خدمة مصالح اصحاب هذه السياسة.

8- اسباب اقتصادية: تدور الاسباب الإقتصادية للتهرب الضريبي حول نقطتين:

- تركز الأولى على وضع المكلف الإقتصادي وتاثيره على دفع الضريبة.
- تركز الثانية على الاحوال الإقتصادية التي تحيط بالمكلف.

9- اسباب تقنية: ويعبر عنها بسبب واحد يتلخص في تعقيد الاجراءات التـي تحـيط بالنظـام الضريبي.

10- اسباب تشريعية: وتتركز في عدم وضوح التشريع الضريبي ووجود بعـض الثغـرات القانونية مما يولد مشاكل للادارة الضريبية ليزيد من احتمالية التهرب.

---

(1) هويدى،عبد الجليل: **المالية العامة**. جامعة اسيوط: دار الفكر العربي، 1983. ص 291.

الا ان هناك اسباب اخرى وعوامل إضافية تؤدي إلى التهرب الضريبي وليس للمكلف اي صلة بها وهي:

1- غياب الجانب الإقتصادي في اداء الدوائر المالية، وتغليب وظيفة الجباية على الوظائف الاخرى.

2- قدم التشريعات الضريبية وتعقيدها وعدم وضوحها، يفسح المجال الواسع في عملية التفسير والتطبيق وبالتالي يتيح المجال امام التدخل الفاسد.

3- غياب جهاز الاستعلام الضريبي، وضعف قواعد المعلومات عموما والضعف التنظيمي للضرائب.

4- غياب جهاز مكافحة التهرب الضريبي وضعف الاجراءات الضريبية بحق المتهربين.

5- ضعف الرواتب والحوافز للعاملين في الدوائر الضريبية، إلى حد لا يضمن لهم معيشة لائقة تتناسب مع المهام التي يقومون بها.

6- ضعف التجهيزات المكتبية وخاصة عدم كفاية التجهيزات الحاسوبية في المكاتب.

ولتوضيح أثر التهرب الضريبي على حصيلة الإيرادات العامة، فيمكن القول انه كلما ازداد التهرب الضريبي، بالطرق المشروعة وغير المشروعة، فان ذلك سيؤدي إلى انخفاض الإيرادات الجارية وبالتالي زيادة العجز في الموازنة.

وعلى السلطات المالية ان تعمل على تبسيط الاجراءت الضريبة، وتوسيع القاعدة الضريبية وزيادة مرونة النظام الضريبي، لان ذلك سيؤدي إلى زيادة حصيلة الإيرادات العامة ولكن على السلطات المالية الاخذ بعين الاعتبار عدالة توزيع العبء الضريبي، وتحفيز الاستثمار، ويتم قياس ذلك بحساب الفجوة بين الإيرادات التي تم تحصيلها فعلا والامكانات المتوقعة للإقتصاد الفلسطيني[1].

(1) الجعفري، محمود، العارضة، ناصر:مرجع سابق.ص36.

اي ان تحصيل الإيرادات وخاصة الإيرادات من الضرائب المباشرة وغيـر المباشـرة يتوقف على التهرب الضريبي[1]، ومن الطبيعي ان يؤدي تزايد معدلات التهرب إلى انخفـاض الإيرادات العامة ويعكس التهرب الضريبي مستوى وكفاءة دوائر الضريبة ووزارة المالية فـي تحصيل الضرائب.

ومما سبق نستنتج ان التهرب الضريبي يضر بالمجتمع بشكل كبير، عن طريق حرمان الدولة من اموالها، مما يؤدي إلى تعطيل قيامها المشروعات التي تخدم المجتمع، ويتمثل ذلك في عدم قدرتها على الإنفاق على كافة القطاعات سواء التعليم أو الصحة أو غير ذلك ومن هنا فان التهرب الضريبي إضافة إلى كونه محددا للإيرادات العامة فانه محدد للنشاط الإقتصادي ايضا.

المبحث الثاني:المحددات الإدارية التشريعية للإيرادات العامة في فلسطين

المطلب الأول: المحددات الإدارية للإيرادات العامة.

تعد الإدارة من أهم أسباب نجاح المؤسسة بشكل عام، وهي كذلك بالنسـبة للإيـرادات العامة، فالجهة الإدارية للإيرادات العامة هي من الجهات التي تقـوم بمهـام صـعبة ومهمـة وحساسة في نفس الوقت، حيث يناط بها تطبيق القانون الضريبي، من خلال الإدارة الضـريبية وهنا تنشأ علاقات صعبة و متشابكة مع المكلفين بانواعهم المختلفة و بأمكانـاتهم و أنشـطتهم المتعددة، وكذلك مراكزهم المالية المتفاوتة وهذه المهمة تعني تحصيل الإيرادات العامـة التـي تستخدمها الدولة للنفقات العامة، وعلى هذا يترتب قوة الإدارة أو ضعفها، وذلك يعني تراكم آثار عديدة فقوتها تؤدي إلى إحكام الرقابة ووصول كل الحقوق إلى الخزينة العامة وضعفها يـؤدي إلى ضياع الحقوق و إفلات الكثير من المكلفين وتهربهم من أداء إلتزامهم الضريبي.

ونعني بذلك ان الجهة الإدارية في الإيرادات العامة تتركز في الإدارة الضريبية، حيـث تعتبر أهم إدارة وأكثرها فعالية وذلك لأن الإدارة الضريبية ملزمة بتنفيذ قانون خاص (القـانون

(1) يمكن تعريف التهرب الضريبي بانه عبارة عن الفرق بين الإيرادات المتوقع تحصيلها والضرائب التي تم تحصـيلها فقط وقد تم حساب الإيرادات التي يمكن تحصيلها على اساس الإيرادات من الجباية المحلية الى الناتج المحلـي الاجمـالي ونسبة الإيرادات من الرسوم الجمركية الى التجارة الخارجية.

الضريبي) إستمدت منه صلاحيات و امتيازات خاصة بها تمكنها من أداء مهامها بفاعلية كما أن الإدارة الضريبية ملقى على عاتقها عبئ الربط والتحصيل فهي إدارة مهمة و ذات أثر واضـح في زيادة الإيرادات العامة.

وهنا سنتناول المحددات الإدارية للإيرادات العامة و التي تعمل على الحد من حجمها:

الفرع الأول: غياب الرقابة الإدارية و المالية.

الفرع الثاني: الخبرة الفلسطينية في المجال الإداري و المالي.

الفرع التالت: كفاءة الجهاز الإداري و المعوقات التي تواجهه.

الفرع الرابع:غياب عملية تقييم الأداء والشروط الضرورية لتطوير أداء إدارة الإيرادات العامة

الفرع الأول: غياب الرقابة الإدارية والمالية

تعتبر الرقابة بشقيها الإداري و المالي من العوامل الهامة التي يجب توافرها لنجـاح أي عمل، وتكون في غاية الأهمية إذا ما تعلقت بالأموال فيجب توافرها بصورة صحيحة تامـة لأن الأموال يجب ان تصرف كما خطط لها لذا يجب أن يكون هناك رقابة فاعلة على الصرف حتى تؤدي الإيرادات الأهداف التي حصلّت لأجلها.

و من هنا وقبل التطرق إلى كيفية كون الرقابة من المحددات الإدارية للإيرادات العامة لابد من توضيح مفهوم الرقابة بشقيها، و من ثم معرفة أهداف الرقابة بشكل عام.

أولاً- مفهوم الرقابة الإدارية والمالية[1].

أ- الرقابة الإدارية: وهي التي تمارس من قبل الإدارة نفسها فهي رقابة ذاتيـة سـواء كانـت خارجية تمارس من قبل أجهزة مركزية مستقلة أم كانت رقابة داخلية تمارس من داخل الجهـاز الأداري.

(1) القبيلات، حمدي سليمان: **الرقابة الإدارية والمالية.** عمان: مكتبة دار الثقافة للنشر و التوزيع، 1998. ص 14.

ب- الرقابة المالية: وهي الرقابة التي تستهدف التأكد من حسن إستعمال المال العام بما يتفق مع أهداف التنظيم الإداري.

ثانياً- أهداف الرقابة الإدارية و المالية[2].

تعدد و تتنوع أهداف الرقابة الإدارية و المالية بين أهداف عامة ترتبط بالدولة واهـداف خاصة ترتبط بكل جهاز أداري على حدة، وقد تطورت أهداف الرقابة تبعاً لتطور الدولة فلم تعد تقتصر على التأكد من أن النشاط الحكومي يتفق مع أحكام القوانين و الأنظمة و التعليمات بـل تجاوز ذلك للتأكد من أن النشاط الحكومي يمارس بأفضل طريقة و بأقل تكلفة.

ويمكن أجمال أهداف الرقابة الإدارية و المالية بما يلي:

أ. التأكد من إلتزام الإدارة بكافة القوانين والأنظمة والتعليمات أثناء ممارستها لنشاطها، وهـذا يعرف بمبدأ الشرعية إذ أن على الإدارة العامة واجب العمل في دائرة القانون و الإلتزام به، فإذا خالفت القانون اعتبر تصرفها غير مشروع وينزل عليه جزاء عدم المشروعية.

ب. كشف الإنحراف: والإنحراف الإداري هو استغلال السلطة أو الوظيفة لتحقيـق أغـراض شخصية بعيدة عن المصلحة العامة رغم انسجام اعمال الإدارة مع القـوانين و الأنظمـة و التعليمات.

ت. كشف الأخطاء وأسبابها و العمل على تصحيحها، وهذا هو الدور التقليدي للأجهزة الرقابية، إذ أن الإدارة أثناء ممارستها لإعمالها لابد أن تقع في الخطأ، وهذا يؤكد أهمية دور الأجهزة الرقابية في كشف الأخطاء.

ث. الوقوف على المشكلات و المعوقات التي تعترض الأجهزة الإدارية في عملها و العمل على معالجة هذه المشكلات و إزالة تلك المعوقات.

(2) القبيلات، حمدي سليمان:مرجع سابق. ص22.

ج. التحقق من تنفيذ الخطط و السياسات في الأجهزة الإدارية بأقل جهد وتكلفة ممكنة وتحقيـق أكبر قدر ممكن من الكفاءة و الفاعلية، و الحد من الإسراف في إنفاق الأموال العامة.

ح. التنبيه إلى أوجه النقص والخلل والقصور في التشريعات المعمول بهـا وإقتـراح وسـائل معالجتها.

خ. التأكد ان صرف الأموال العامة يؤدي خدمات للجميع دون تفرقة وبأقل قـدر ممكـن مـن الإجراءات.

د. تحفيز الموظفين على الأداء الجيد والإلتزام بالقوانين والأنظمة وذلك مـن خـلال إبـراز الجوانب الإيجابية في أعمالهم وعدم التركيز على الجوانب السلبية فقط.

وبالنظر إلى أهداف الرقابة الإدارية و المالية نلاحظ مدى دورها في التأثير على حجـم الإيرادات العامة، فعندما تتوافر الرقابة الإدارية والمالية فإن ذلك سيعمل على حفظ الإيـرادات العامة من الهدر والصرف.

الفرع الثاني: الخبرة الفلسطينية في المجال الإداري والمالي.

من المعروف أن الخبرة الفلسطينية في ادارة الأموال العامة هي خبرة محـدودة جـداً حصلو عليها أما من خلال عملهم في ادارة منظمة التحرير الفلسطينية، أو من خلال العمل فـي القطاع العام في بعض الدول العربية، أو من خلال العمل مع الإدارة المدنية الإسرائيلية، أو من الخلال التحصيل العلمي و التدريب، بعد تأسيس السلطة الوطنية الفلسطينية(1).

ولكن هذه الخبرة التي يتتمتع بها الجانب الفلسطيني، تعتبر خبرة ليست بكافية وذلك لأن الفلسطينين كانت مهامهم تتركز في الجانب التنفيذي، فالإدارة المدنية وظفت الفلسـطينين فـي وظائف لا تتعلق بآلية إتخاذ القرار أو التخطيط، وإنما في وظائف تتعلق بتنفيذ المهام مثل جباية الضرائب وكذلك الحال في جميع مجالات العمل فقد إقتصرت الخبرة على المجال التنفيذي مـع

(1) عبد الرازق، وآخرون:مرجع سابق. ص 19.

بعض الإستثناءات البسيطة، إلا أن السلطة الوطنية الفلسطينية قامت بعقد عـدد مـن الـدورات التدريبية خاصة بالإيرادات و تقدير الضرائب وجبايتها وفي قضايا الإنفاق وتخصيص الموارد.

وهذا يعني أن إدارة الإيرادات العامة الفلسطينية بحاجة إلى تطوير، لتصبح أكثر فاعلية ولتتخلص من المشاكل التي تعاني منها، حيث أنها تعاني من إختلال في آلية التوظيف التـي لا تعتمد على معايير الكفاءة والوضوح، بالإضافة إلى تضخم الوظائف الإدارية العليا، وانخفـاض متوسط الأجور والرواتب مقارنة بالقطاع الخاص، مما يفقدها القدرة على اسـتقطاب الكفـاءات المؤهلة، كما ان إدارة الإيرادات العامة الفلسطينية فشلت في مجال التوعية الجماهيري وبخاصة فيما يتعلق بتحويل الضريبة إلى واجب وطني وإلتزام ذاتي، كما أنها لم تحقق نجاحاً كافيا فـي مجال التخطيط و التوقع المستقبلي وهي بحاجة ماسة لذلك[1].

ولقد أنعكس مستوى الخبرة لدى الجانب الفلسطيني على حجم الإيرادات العامة، واتضح ذلك في ضآلة الجهد الضريبي و الذي نقصد به انخفاض الحصيلة الضريبية إلى إجمالي النـاتج القومي ويعزى إنخفاض الجهد الضريبي إلى عدة عوامل أهمها تدني كفـاءة الإدارة الضـريبية إضافة إلى انخفاض مستوى الدخل القومي، وإتساع نظام العمليات العينية، وانكماش العمليـات النقدية، وإنتشار الإقتصاد غير الرسمي و الذي يعرف بأنه مجموع الدخول المكتسبة التي لايـتم إبلاغها للإدارة الضريبية، أو مجموع الدخول غير الواردة في الحسابات القومية[2].

و مع ذلك لابد من القول ان إدارة الإيرادات العامة قد بذلت مجهوداً كبيراً فقـد حققـت إنجازات هامة في مجال البناء المؤسسي، و التحصيل الكمي للإيرادات، فقد نجحت في تطـوير إدارة المقاصة مع إسرائيل وفي تنفيذ برامج تتعلق بالناحية الضريبية تطـوير قـانون ضـريبة الدخل وتبسيط الإجراءات الضريبية وتطوير حوسبة الإيـرادات الضـريبية وإنشـاء وحـدات

---

(1) عبد الرازق، عمر: **هيكل الموازنة العامة الفلسطينية.** رام ا : معهد أبحاث السياسات الإقتصادية الفلسطيني (ماس)، 2002. ص11.

(2) دراز، حامد عبد المجيد، أيوب، سميرة إبراهيم: مرجع سابق. ص206.

متخصصة للقضايا الكبرى مثل كبار المكلفين، وضرائب الإستيراد، وإنشاء محمكـة ضـرائب وترتيب إمكانية الإستئناف.

ولقد قام خبراء صندوق النقد الدولي بالمساعدة العينية في مجال الموازنة العامة وقـدم هؤلاء تقارير حول التطور المالي للسلطة الفلسطينية، وأشارت التقارير الأولى إلى تطور سريع في الإيرادات العامة الفلسطينية[1].

وتـُرجع تقارير صندوق النقد الدولي النجاح في إدارة الإيرادات العامـة إلـى وجـود الهيكل الإداري، الأمر الذي سهل عملية التدريب و التأهيل وتوسيع الوعاء الضريبي.

وبالرغم من ان حجم الإيرادات العامة و معدلات تزايدها يعتبر من المؤشرات على تطور إدارة الإيرادات العامة، فإنها تشكل شرطاً ضرورياً لكفاءة الجهاز الإداري وليس شرطاً كافيـاً وهـذا يعني ان مجرد زيادة حجم الإيرادات العامة لا يعني بالضرورة ان إدارة الإيرادات العامة فاعلة وكفؤة.

يتضح لنا ان إدارة الإيرادات العامة ما زالت بحاجة للتطوير في عدة مجـالات فعليهـا تغير النظرة المعادية للضريبة إضافة إلى استقطاب الكفاءات المناسبة والـتخلص مـن الآليـة المناسبة للتوظيف والمعتمدة على المحسوبية الفئوية والسياسية.

الفرع الثالث: كفاءة الجهاز الإداري والمعوقات التي تواجهه.

أن كفاءة الجهاز الإداري تعتبر شرطاً اساسياً لنجاح الإدارة وهكذا الأمـر فـي الإدارة المسؤولة عن الموازنة العامة أو المسؤولة عن إدارة الإيرادات الضريبية وحتى تكـون الإدارة ناجحة يجب أن تعتمد على رؤية واضحة وأنظمة توظيف صحيحة وإعتمـاد الكفـاءة كمعيـار للترقية و الإبتعاد عن الفئوية العنصرية إضافة إلى توفر هذه الشروط فأن الإدارة لا تـنجح إلا بقدرات الأفراد القائمين عليها.

(1) عبد الرازق، عمر: مرجع سابق. ص7.

ولقد عانت إدارة الإيرادات العامة من مشاكل إدارية عديدة، اعاقت نجاحها وعملت على تخفيض حجم الإيرادات ومن أهميتها عدم كفاءة الجهاز الإداري أو عدم توفر الكفـاءة الكافيـة لديه، مما أدى إلى عدم الوضوح في الأهداف وعدم الإلتزام بأساسـيات الإدارة الناجحـة مـن شفافية ومسائلة ومحاسبة مما أدى إلى الترهل الإداري المتمثل في ضعف الجهاز الإداري المالي وقلت خبرته[1].

ويمكن القول ان الضعف لايكمن في الجهاز الإداري فقط بل أيضاً في النظـام الإداري حيث ان النظام الإداري لا يعتمد اسس موضوعية في التعيين و الترقية، اي ان نظام الترقيـات لا يحقق طموحات الموظفين، و المجال الوظيفي لا يلبي الرغبات، ولا يشجع على الأداء الفعال وبالتالي قد يؤثر هذا على تحقيق إحتياجات هامة للمؤسسة مثل الإنتماء لها و العمل بكل طاقـة فهذه الأمور تؤدي إلى الحد من كفاءة الإدارة بشكل عام، وتؤدي إلى تقاعس المـوظفين وعـدم إهتمامهم بمصالح الخزينة العامة، بالتالي تؤثر سلباً على حجم الإيرادات. وهذا يعني ان هنـاك مشاكل تتعلق بالمهمة الإدارية والأنظمة لوزارة المالية ولإدارة الإيرادات العامة أدت إلى نقص الكفاءة المهنية اللازمة لتطوير الإيرادات العامة وعملية الموازنة والتخطيط.

ويكمن تلخيص المعوقات التي تحول دون الوصول إلى جهاز أداري كفء بما يلي:[2]

أ. مشكلة عدم القدرة على جمع المعلومات و البيانات وتبويبها وتنظيمها وحفظها وتداولها مما يؤدي إلى عجز المسؤولين عن إعداد الموازنة العامة من تحصيل المعلومات اللازمة لتقدير الإيرادات التي يمكن تحصيلها أو المتوقع تحصيلها.

ب. عدم وضوح الرؤيا لدى المؤسسة العامة، ما يتعذر معه إمكانية تحديد الأهمية فـي وضـع خطط واضحة وقابلة للتطبيق.

ت. نقص في الإمكانيات البشرية و المادية والفنية، ما يـؤدي إلـى الإعتمـاد علـى خبـرات متواضعة يصعب تطويرها بسبب النقص في الإمكانيات المادية المتاحة.

(1) عبد الرازق، عمر، وآخرون: مرجع سابق.ص 17.

(2) عبد الرازق، عمر، و آخرون: مرجع سابق.ص 39.

ث. غياب التنظيم الفعال و النمو العشوائي للمؤسسات العامة النـاتج عـن مـؤثرات سياسـية وسيطرة الأحزاب على التعيينات، أو إجتماعية أو إقتصادية مما يؤدي إلى نشوء عدد مـن المشاكل مثل:

- التداخل في الإختصاصات.
- فقدان القدرة على التخطيط.
- تعقيد وبطء الإجراءات وعدم وضوح قنوات الإتصال.
- شيوع الرشوة و الإختلاس.
- عدم وضوح المسؤوليات، ما يؤدي إلى كثرة الخلافات و المشاكل بين الموظفين.

فهذه الأمور تحول دون توفر جهاز إداري كفء، وتحد من إمكانيـة تطـوير الجهـاز الإداري، مما يؤثر على نوعية أداء الجهاز، ومن ثم على تحقيق الأهداف المتوخاة منه، وفيمـا يخص الجهاز الإداري في إدارة الإيرادات العامة فأن هذه المشاكل تؤثر على حجم الإيـرادات المتحصلة ومن هنا كفاءة الجهاز الإداري القائم على الإيرادات العامة من أهم محـددات تلـك الإيرادات.

اما بالنسبة للأهداف المتوخاة من الجهاز الإداري فهي [(1)]:

أ. إدارة المال العام والحفاظ عليه بشكل يحقق الإستخدام الأمثل له.

ب. تدريب المسؤولين العاملين ضمن وزارة المالية فيما يخص جانب النفقات والإيرادات.

ت. الإشراف على تحصيل الإيرادات العامة و تنظيم الحسابات الحكومية.

ث. إدارة جميع مصادر الإيرادات العامة بما فيها القروض و الهبات الداخلية و الخارجية.

---

(1) عبد الرازق، عمر، وآخرون: مرجع سابق.ص 26.

ج. الإشراف و الرقابة على صرف النفقات حتى تحقق الإيرادات الأهداف التـي حصـلت لأجلها.

ح. تفعيل دور الرقابة الشاملة في وزارة المالية.

الفرع الرابع: غياب عملية تقييم الإداء والشروط الضرورية لتطويرها.

يعتبر التقييم الخطوة الأولى في عملية الإصلاح، وذلك لأنه يبـين نقـاط الضـعف و المشاكل والتعقيدات الإدارية التي تعاني منها وزارة المالية بما يخص الإيرادات والنفقات.

وتعتبر وزارة المالية من أكثر الوزارات التي تحتاج لعملية تقييم الأداء بشكل مستمر، وذلك لأن التصرفات التي تصدر عنها ذات أثر على الحياة الإقتصادية والاجتماعية، فهي عبارة عن مظلة تجمع مختلف المصادر المالية والجهود البشرية، وتنسق بينها من أجل الوصول إلـى الأهـداف العامة فهي مسؤولة عن جانب الإيرادات الذي يعتبر المحرك الاساسي لعملية التنمية بابعادها.

وعملية التقييم في غاية الأهمية بالنسبة للإيرادات العامة وذلك لأنها تعمل على خفـض أو ازالة العقبات وتحديد مواطن الضعف وذلك لأن تقييم الأداء يعتبر من الأسس العملية للادارة الحديثة التي تسعى لأداء متميز كما تعتبر عملية التقييم في المؤسسات العامـة مـن العمليـات الصعبة والمعقدة لصعوبة تحديد المعايير الاساسية التي يتم الاعتماد عليها.

فلابد من الاعتماد على نظرية علمية مناسبة، من أجل صياغة إطار علمي لعملية تقييم الأداء في وزارة المالية وهذه النظرية تقوم على عدة عناصر وهي[1]:

أ-الغايات والأهداف، وزارة المالية لها أهداف اجتماعية وسياسية ولا تملك سـوى الإيـرادات العامة من أجل تحقيقها.

ب-المدخلات، لكل نظام مدخلات وتعتبر الموارد المالية أهمية مدخلات وزارة المالية إضـافة إلى الموارد البشرية.

(1) عبد الرازق، عمر، وآخرون: مرجع سابق.ص 41.

ت-العمليات، وتسمى بالعمليات التحويلية التي تحول المدخلات التى شكل آخر يمثل المخرجات.

ث-المخرجات، وهي الأهداف والغايات التي تعمل المؤسسة على تصـديرها للبيئـة المحيطـة لتساهم في تحقيق أهداف تلك البيئة.

ج-التغذية الراجعة (العكسية) ، ويقصد بها فحص المخرجات ومدى ملائمتها للجمهور وقيـاس مقدار الرضى الوظيفي.

ح-البيئة، وتتكون البيئة من مجموعة العناصر المحيطة بالمؤسسة مثـل القـوانين والأنظمـة والاتفاقيات إضافة إلى المجتمع بجمهوره ومشاكله.

أما بالنسبة للشروط التي يجب توافرها من أجل تطوير عملية الأداء في ادارة الإيرادات العامـة فتتمثل بما يلي:

أ- تبسيط النظام الضريبي، بما في ذلك تخفيض عدد الشرائح، وعدد الاعفـاءات وشـروطها وعدم القبول بالاستثناءات، وتبسيط الاجراءات المتعلقة بتحصيل الضرائب المختلفة ويشمل ذلك أيضا اعادة تقييم وتوزيع الإيرادات الضريبية من ضرائب مباشرة وغير مباشرة ومدى ملائمتها للمستويات التنموية وارتباطها بعملية التنمية الشاملة.

ب-اعتماد خطة شاملة لتطوير الإيرادات العامة ترتبط من جهة بالأهـداف المحـددة والكميـة لخطط التنمية من جهة أخرى، وذلك ضمن استراتيجية خاصة بأن يصل المواطن إلى قناعة بأن ما يدفعه من ضرائب يعود عليه وعلى اسرته ومجتمعه المحلي بالفائـدة إضـافة إلـى المساهمة في تطوير المجتمع بشكل عام ويجب أن تتضمن الخطة آليـات شـفافة لضـمان الوضوح في تعريف المواطنين بمصير الإيرادات العامة بما في ذلـك آليـات المحاسـبة والمسؤولية عن اي تقصير أو تفريط في هذه الإيرادات.

ت-التزام واضح من جانب المسؤولين في المستويات المختلفة في ادارة الإيرادات العامة بعملية التطوير بما في ذلك التخطيط والتنفيذ ويتطلب ذلك رفع المستويات الفنية للموظفين العاملين في جميع المستويات.

ث- تطوير العلاقات بين الادارة والمكلفين ما يضمن تعزيز الإلتزام بدفع الضرائب من منطلقات وطنية وذاتية، ويتطلب ذلك توافر الشفافية الكافية في اجراءات الجباية بالاضافة إلى درجة عالية من الثقة بأمانة الجباة وكفائتهم.

وبذلك فان ادارة الإيرادات العامة تحتاج إلى برنامج متميز للعلاقات العامة، يعمل على تطوير نظرة المكلفين تجاه الضرائب وادارتها، فالمعروف أن سلوك المكلفين تجـاه الضـرائب يعتمد على مدى الثقة بعدالة الهيلكية الادارية، ومدى تعقيدها بالاضافة إلى درجة الاستقرار العام في النظام الضريبي، وعلى القيمة الاجتماعية والإقتصادية التـي يتوقعهـا الأفـراد للخـدمات الحكومية بالاضافة إلى مدى الشعبية التي تتمتع بها المستويات الحكومية المختلفة.

وبما أن الإيرادات العامة تحتل أولوية كبيرة في عمل اي حكومة لذلك فهـي تسـتلزم وجود ادارة فاعلة لتحقيق الأهداف المترتبة عليها، سـواء كانـت اقتصـادية أو اجتماعيـة أو سياسية، حيث أن تحديد مبلغ الإيرادات العامة ليس شرطا كافياً لنجاح المشاريع والأنشطة وانما لابد أن تدار هذه الموارد بالكفاءة والفنية والفاعلية الكافية للحصول علـى الاسـتخدام الأمثـل للإيرادات المتوفرة، ومن هنا يتضح أن الحاجة ماسة بأن يدير العملية وينفذها كوادر مـن ذوي الخبرة والكفاءة العلمية والعملية وأن يعملوا من خلال نظام يعتمد على المساءلة لمنـع الفسـاد الإداري.

اي ان ادارة الإيرادات العامة تشكل جزءا مهما من ادارة الموازنة العامة وتعتبـر اداة ضرورية و هامة في تنفيذ خطط التنمية الشاملة وذلك نتج من أهمية الإيرادات حيث ان حجمها وهيكلها لهما أثر واضح في جميع المستويات سواء من ضرائب أو رسوم أو غيرها.

المطلب الثاني: المحددات التشريعية للإيرادات العامة

يعتبر العامل التشريعي من أهمية العوامل المحددة للإيرادات العامة، فهو يعمـل علـى زيادة إيـرادات الدولة إذا ما تم سن قوانين مناسبة للوضع الإقتصـادي و المـالي الفلسـطيني

ويعمل من جهة اخرى إلى الحد من هذه الإيرادات إذا لم توضع قوانين مناسبة تساه في زيـادة تحسين الإجراءات اللازمة لتحصيل إيرادات الدولة و التي تعتبر من حق خزينة الدولة.

ومن هنا ومن أجل توضيح العوامل التي تتعلق بالجانب التشريعي و كيفية مسـاهمتها فـي التأثير على حجم الإيرادات العامة فأن الباحث سيتناول في هذا المطلب من خلال سـتة فـروع على النحو الآتي:

الفرع الأول: مفهوم التشريع المالي وخصائصه.

الفرع الثاني: الاطار التشريعي الموروث.

الفرع الثالث: خصائص التشريع المالي التي تحول دون تحصيل الإيرادات العامة.

الفرع الرابع: الدور الفلسطيني في التشريعات المالية وأثره على الإيرادات العامة.

الفرع الخامس: كيفية تنفيذ الإيرادات العامة.

الفرع السادس: التعديلات التشريعية الواجبة لزيادة حجم الإيرادات العامة.

الفرع الأول: مفهوم التشريع المالي وخصائصه

قبل ان نوضح أثر التشريع على الإيرادات العامة لابد من التعرف على مفهوم التشريع فقهاً ولغة ومن ثم مفهوم التشريع المالي.

- التشريع فقهاً: يراد بالتشريع فقها معنيان أولا ايجاد شرع مبتدأ، ثانيا: بيان حكـم تقتضـيه شريعة قائمة والتشريع في الاسلام بالمعنى الأول هو فقط أما في المعنى الثاني فقد تولاه الرسول والخلفاء والصحابة ومن بعدهم العلماء إلى يومنا هذا[1].
- التشريع لغة: يعني وضع القواعد القانونية بواسطة السـلطة العامـة المختصـة والقاعـدة التشريعية هي قاعدة لها صبغة الإلزام.

(1) عبد الحميد متولى: **مباديء ونظام الحكم في الاسلام. الاسكندرية:** منشاة المعارف، 1987. ص197.

- التشريع المالي: هو عبارة عن جزء من التشريعات التي تحكم سير أمور الدولة وتعمل على تنظيمها وفقا قواعد معينة.

كما يمكننا تعريف التشريع المالي بأكثر من صورة[1]:

أ- عبارة عن وسيلة مالية تمكن الدولة من التدخل في النشاطات الإقتصادية والانتاجية وتوجيه هذه النشاطات وجهة سليمة.

ب- هو عبارة عن مجموعة القوانين التي تسنها السلطة التشريعية أو من يقوم مقامها من أجل الحفاظ على نشاط الدولة المالي والإقتصادي بما يؤكد حق الدولة والافراد في هذه القوانين.

ت- التشريع الضريبي هو احدى الوسائل التي تتبعها الدول من أجل الحصول على ايرادات تمكنها من القيام بالنفقات العامة.

ولابد من ذكر أن الضرائب تحتل الجزء الأهم والأكبر في التشريعات المالية وأن فرض الضريبة يدخل في سيادة الدولة وأن اي تغيير في القوانين التي تتعلق بالضريبة سواء بالإلغاء أو التبديل لابد أن تتم من خلال السلطة التشريعية فما هو الاساس القانوني التي تستند اليه التشريعات الضريبية وما هي خصائصه ومع ذلك بقي هذا مثار جدل وخلاف بين النظريات فهناك من قال أن الاساس القانوني يستند إلى النظرية التعاقدية ومنهم من اعتبر أن فرض الضريبة واجب وطني أي نظرية التضامن الاجتماعي وفيما يلي توضيح لكل من النظريتين ومن ثم بيان خصائص التشريعات الضريبية.

(1) شامية، أحمد، الخطيب، خالد: **المالية العامة**. الاسكندرية: دار زهران للنشر والتوزيع، 1997. ص131.

أولاً النظرية التعاقدية للضريبة

أ- اصحاب هذه النظرية اعتبروا الضريبة علاقة تعاقدية وفسروا ذلك على النحو التالي[1]

الضريبة هي (عقد ضمني) يكون بين الدولة والفرد ويتم الإتفاق على أحكامه بواسطة السلطة التشريعية الممثلة للشعب.

ب- الضريبة (عقد بيع) الفرد يبتاع من الدولة بجزء من ماله الخدمات المقدمة له من الدولة.

ت- الضريبة (عقد ايجار) فالدولة تقدم خدمات وتعد المرافق للأفراد وعلى الأفراد مقابل هذه الخدمات أن يدفعوا الضريبة.

ث- الضريبة (عقد تأمين) وهذا يعني أن دافع الضريبة يؤمن بقسط من ماله على بقية المال.

ج- الضريبة (عقد مقايضة) ويكون ذلك بين مال المكلف والمنفعة التي يحصل عليها من الدولة.

ح- الضريبة (عقد شراكة) وهذا يعني ان الشركة تقدم خدماتها العامة للأفراد مقابل حصتها من أرباح هذه الشركة.

ولكن أن الفرد لا يدفع الضريبة مقابل النفع الخاص الذي يحصل عليها، وإنما يدفعها لكونه عضواً في الجماعة السياسية، ولما كان على الدولة اللقيام بتحقيق الغايات المادية والمعنوية للأفراد كان لابد لها من إيجاد وسيلة تساعدها على الإنفاق من أجل تحقيق هذه الغايات فعمدت إلى مطالبة راعاياها المساهمية بعبء الإنفاق العام.

---

(1) شامية وآخرون: مرجع سابق. ص142.

ثانياً: التضامن الاجتماعي

أصحاب هذه النظرية اعتبروا الضريبة عبارة عن تضامن بين الجماعة الاجتماعية الخاضعة لسلطة سياسية واحدة، والمقصود هنا أن الضريبة عبارة عن تضامن الشخص في الجماعات السياسية وبعد ذلك أصبحت هبة مالية يدفعها الأفراد للحاكم لمساعدته في تنفيذ بعض المشروعات، وبعد ذلك أصبحت الضريبة مشاركة أو مساعدة وبعدها أصبحت الضريبة فريضة يدفعها الأفراد كواجب اجتماعي تضامني.

ونلاحظ هنا أن التسلسل لدى أصحاب هذه النظرية يمثل التطور التاريخي للضريبة كما نلاحظ ان هذه النظرية هي أكثر مطابقة للواقع، لأن الضريبة لا تقوم على أساس عقد بين الدولة والأفراد بل تقوم على أساس ما للدولة من سلطة مبعثها التضامن الاجتماعي والرغبة في الحياة المشتركة، حتى تتمكن الدولة من تحقيق الإيرادات المالية المطلوبة لتغطية نفقات الأشخاص التابعين لها سياسياً وذلك عن طريق سن القوانين الضريبية التي تحمي حق الدولة في هذه النشاطات.

ثالثاً خصائص التشريع الضريبي

إن التشريع الضريبي هو أحد التشريعات الوضعية، ومن المعروف أن التشريعات الوضعية لا يمكن أن تصل إلى حد الكمال، وأن لابد من وجود بعض الثغرات في أي تشريع وضعي والتشريع الضريبي هو أهمية التشريعات الوضعية ولكنه يتميز عنها بعدة خصائص وهي انه قانون تشريعي غير عام وغير مستقر ولا يحقق توازناً بين المكلف والإدارة للضريبة وهذه الخصائص يتميز بها عن غيره من التشريعات وذلك لأنه قانون سريع التغير والتطور وفيما يلي شرح لخصائص القانون الوضعي.

أولاً غيرعام:

وهذا نابع من هدف القانون الضريبي في تحقيق العدالة الضريبة، حيث يدفع المشـرع إلى التمييز بين المكلفين على الرغم من أن الهدف هو مراعاة الأوضاع الشخصـية للمكلفـين والتمييز بين المكلفين من القواعد الأساسية في المالية العامة(عدالة الضريبة هي بتشخيصها).

ثانياً غير مستقر:

وذلك بسبب ان القانون الضريبي يعدل بصورة متواصـلة، تبعـاً للسياسـة والحالـة الإقتصادية وهذا يؤدي إلى عدم الاستقرار القانوني.

وهنا لابد للمشروع ان يحاول التأقلم مع الظروف الإقتصادية والسياسية من أجل تحقيق العدالـة سواء بالزيادة على القانون أو إنقاصه، وكما أن عدم الاستقرار يظهر بصورة جلية في الخلاف الذي يظهر نتيجة للتفسير، أو بسبب الإلغاء فيؤدي ذلك إلى بعض الأفـراد يـؤدون الضـريبة والبعض الآخر تسقط عنهم الضريبة، وبالتالي يصبح القانون الضريبي غير عادل فهو لم يراعي ظروف المكلفين أو أن المكلفين استغلوا التفسير أو الإلغاء لمصالحهم.

ثالثاً لا يحق التوازن بين المكلف والإدارة الضريبية:

أن القانون الضريبي لا يحقق توازناً، وذلك لأن هذه الإدارة الضريبية تعتبـر الخصـم والحكم من نفس الوقت و كان من الأفضل أن توجه الاعتراضات إلى جهة محايدة حتى يكـون التقدير واقعي وعادل وهذا يؤكد على أن العلاقة بين المكلف وضـريبة الـدخل هـي (علاقـة الضعيف بالقوي).

الفرع الثاني: الاطار التشريعي الموروث:

يتجسد الشكل القانوني للسلطة الفلسطينية بتشكيل السلطة التشريعية والسـلطة التنفيذيـة والقضائية، وقد تم هذا التشكيل في ظل اطار أوسلو[1]، وتعتبر وزارة المالية احدى أهم اليـات السلطة التنفيذية لما لها من دور اقتصادي ومالي واداري واجتماعي في الحياة الفلسطينية، فيناط بها ايجاد الهيكلية الملائمة لادارة النظام المالي، وتخطيط السياسات الماليـة بشـقيها الانفـاقي والايرادي بما فيها السياسات الضريبية.

ولكن ومنذ تاسيس السلطة الوطنية، اتخذ الرئيس الراحل ياسر عرفات قرارا باسـتمرار العمل بالقوانين والأنظمة والأوامر التي كانت سارية المفعـول قبـل تـاريخ 1967/6/5 فـي الأراضي الفلسطينية، وذلك لمنع حصول فراغ قانوني، وبذلك تتوافر لـوزارة الماليـة الغطـاء القانوني لجباية الضرائب المباشرة وغير المباشرة واعداد الموازنات واصدار التعليمـات التـي تنظم العمل المالي.

والذي يهمنا، هو الوضع التشريعي(القانوني) لجانب الإيرادات فـي الموازنـة العامـة وكيف يتاثر بهذا الوضع القانوني الموروث، فلابد من أن يتوفر اطار قانوني منظم لأي مجتمع ينظم نشاطاته الإقتصادية والسياسية والاجتماعية والمالية ويجب أن يكون هذا الاطـار ضـمن حاجاته ومصالحه وتطلعاته.

ولكن الحال الفلسطيني يختلف بعض الشيء، وذلك لأن الاطار القانوني في فلسطين هو اطار موروث وضعته سلطات الإحتلال بأهداف تخدمها، ومن أهمها تهميش الإقتصاد الفلسطيني وخدمة مصالح إسرائيل على حساب مصالح الشعب الفلسطيني واغتصاب الموارد الفلسـطينية وتقييد النشاط الإقتصادي، بحيث يرزح تحت تبعية ثقيلة للإقتصاد الإسرائيلي.

ومن المعروف أن الاطار القانوني مهم للغاية، فعلى السلطة الوطنية الفلسـطينية تنقيـة الاطار القانوني ووضع اطار يخدم مصلحتها، والمطلوب هو ليس صـياغة قـوانين بموادهـا

(1) عبد الرازق، عمر، وآخرون: مرجع سابق. ص20.

وتفاصيلها وانما التعرف إلى المجالات الاطارية التي تتطلب صياغة القوانين اللازمة، وبما أن الاطار القانوني يعتبر ضابط وموجه للحالة الإقتصادية والسياسية فانه يؤثر على الناحية المالية للسلطة الوطنية بشكل عام وعلى الإيرادات بشكل خاص، وذلك لأن أوامر وتشريعات الإحتلال امتدت لتشمل كافة أوجه حياة الفلسطينيين ومرافقهم وقطاعاتهم، ولقد تجاوزت السلطات الإسرائيلية المباديء والقواعد الدولية، واستغلت نفوذها، و سلبت الجانب الفلسطيني سلطة التشريع بشكل أو بآخر ومن هنا طبقت القوانين المالية بشكل يخدمها، فعملت على حجز أموال السلطة وايراداتها مما أدى إلى عرقلة حركة النشاط الإقتصادي الفلسطيني وتعطل مرافقه.

والاطار القانوني الموجود والذي يعتبر ارثاً من الإحتلال عمل على تحديد ايرادات السلطة الوطنية الفلسطينية وذلك لأنه قام على ثلاثة اسس[1]:

أ- التفكيك الهيكلي وكبح الأداء:

من المعروف ان الناتج المحلي الاجمالي من أهم محددات الإيرادات العامة للسلطة الفلسطينية، ومن هنا قام الجانب الإسرائيلي بسياسات وممارسات اسرائيلية عملت على خفض الناتج المحلي الاجمالي، مما أدى إلى تراجعه وأدى ذلك إلى تدني في الدخول ومن ثم انخفاض حصيلة الضرائب التي اثرت على حجم الإيرادات العامة.

ب- استلاب الموارد والخيرات الطبيعية وافقار الفلسطينيين لاجبارهم على ترك ارضهم وهذا أدى إلى شح في الموارد الفلسطينية، سواء المالية أو البشرية الأمر الذي جعل السلطة عاجزة عن تلبية احتياجاتها العامة.

ت- اطلاق العنان للمستوطنات، والعمل على تنميتها على حساب حقوق وملكية الفلسطينيين، أي تجهيز كافة الامكانات والموارد الفلسطينية لصالح الاستيطان.

(1) مرجع سابق، **مجلة صامد الاقتصادية**، ص 104.

الفرع الثالث: خصائص التشريع المالي التي تحول دون تحصيل الإيرادات العامة

يعتبر التشريع المالي تشريع وضعي، أي انه لايمكن أن يصل إلى حد الكمـال، فمهمـا حاول المشرع اتقانه لابد أن تبقى بعض الثغرات القانونية، وهذه الثغرات القانونية تعتبـر مـن أهمية المحددات التي تعمل على اعاقة الدولة أو حرمانها من تحصيل كامل ايراداتها ويظهر هذا جلياً في موضوع الضرائب والاستثمار، وذلك لان القوانين التي تتعلق بالجانب المـالي تحـوي ثغرات عديدة وسلبيات كثيرة منها:

أ- غموض القوانين المالية:

هناك بعض النصوص التي يكتنفها الغموض في التشريعات والقوانين الماليـة، وهـذا بدوره قد يؤدي إلى الحد من حجم الإيرادات العامة.

ب- ارتفاع اسعار الضرائب:

ان الارتفاع في اسعار الضرائب أو وجود تفاوت في الشرائح التصاعدية أو المغـالاة فـي معدلات الضريبة تشكل اسبابا رئيسية للحد من حجم الإيرادات العامة.

ت- وجود بعض التعقيدات في القواعد التشريعية التي تتضمنها خاصة في مجال الضرائب سـواء عند التقدير، أو عند الحساب، مما يدفع المكلفين إلى البحث عن الثغرات القانونية للافلات من دفع ما يتسحق عليهم من أموال.

ث- وجود فجوات وثغرات قانونية سببها أن القانون المالي موروث عن الاسـتعمار ممـا جعلـه خارجاً عن حدود الزمان والمكان.

ج- عدم وجود سياسة مالية متجانسة ومتوازنة تراعي كل القواعد الفنية والاصولية فـي كيفيـة تحصيل الإيرادات العامة وصرفها.

ح- قدم التشريعات المالية وتعقيدها، وعدم وضوحها، وغياب جهاز مكافحة التهرب الضريبي، وضعف الاجراءات العقابية بحق المتهربين[1].

الفرع الرابع: الدور الفلسطيني في التشريعات المالية واثره على الإيرادات العامة

أصدرت السلطة الوطنية قوانين ذات علاقة مباشرة بالوضع المالي، خاصة بجانب الإيرادات ومن هذه القوانين التي لها أثر على الإيرادات هو قانون ضريبة الدخل وقانون تشجيع الاستثمار حيث يعتبر هذان القانونان من القوانين ذات الاثر على الإيرادات العامة ويمكن ان يعملا على زيادتها أو تقليصها.

أولاً: قانون ضريبة الدخل

اقرت السلطة الوطنية تعديلات على قانون ضريبة الدخل، شملت تعديل الشرائح الضريبية وتخفيض معدلات الضريبة، بناء على توصيات صندوق النقد الدولي ومن ثم اعتماد هذه التعديلات التي تمثلت في تقليص عدد الشرائح الضريبية، وتخفيض معدلات ضريبة الدخل.

ولكن لقانون ضريبة الدخل آثار لا يمكن معرفتها بسهولة، اي لا يمكن معرفة اثرها على تحصيل الإيرادات وحجمها، فمن المتوقع أن تتوسع قاعدة الضريبة ما يؤدي إلى ارتفاع الحصيلة كما أن انخفاض معدلات الضريبة للدخل ممكن أن يؤدي إلى انخفاض الحصيلة.

كما أننا نلاحظ أن القانون تطرق إلى الاعفاءات وربطها بقضايا اجتماعية مثل التعليم والصحة وتكاليف المعيشة مما كان سببا عمل على تخفيض الإيرادات وخاصة أن الفئة المستفيدة من هذه الاعفاءات هي الفئات الأوفر حظاً.

(1) البطريق، يونس أحمد: مرجع سابق. ص115.

ثانيا: قانون تشجيع الاستثمار

أصدر السلطة الوطنية الفلسطينية قانون تشجيع الاستثمار، بهدف تهيئة البيئة القانونيـة لاستقطاب الاستثمارات الاجنبية إلى الإقتصاد الفلسطيني، وارتكز القانون على تقديم اعفـاءات ضريبية لفترات زمنية مختلفة للاستثمارات الجديدة التي يتجاوز راس مالها 100.000 دولار.

لكن هذا القانون عمل على تخفيض الإيرادات العامة، لأنه يشجع الاستثمارات الكبيـرة نسبيا والتي تتمثل في الاستثمارات الأجنبية في الغالب، والتي لا يمكن ان تتم إلـى بالاسـتقرار السياسي فكان الأجدر أن يشجع الاستثمارات المحلية، واضافة إلى ذلك فهناك دراسات اثبتت أن الاعفاءات الضريبية لم تشكل حافزا للاستثمار اي أنها لم تؤد الغرض الذي سنت لأجله.

وأما عن كيفية كون القوانين المالية محددا للإيرادات العامة، فيتضح ذلك حسب صياغة تلك القوانين فاذا ما سنت القوانين بشكل سليم فان ذلك سيعمل على زيادة حجم الإيرادات أما اذا لم يكن هناك صياغة جيدة للقوانين فان ذلك سيعمل على خفض حجم الإيرادات العامة، ولكـن بالنظر إلى القوانين المتعلقة بالايرادات العامة نلاحظ أنها تعاني من قصور في ناحيتين سـواء الناحية الاجرائية أو التطبيقية مما يؤدي إلى جعلها محددا سلبيا للإيرادات العامـة ولـو أمعنـا النظر في القوانين المالية نلاحظ ما يلي:[1]

أ- فيما يتعلق بتقدير الإيرادات، فانها تقدر بشكل أوتوماتيكي واسـتاتيكي دون الاسـتناد إلـى معلومات دقيقة، ومن ثم يتم وضع نسبة زيادة معينة مثلا 10% دون تبرير هذه النسبة بأي اساس علمي للتقدير، ويتم التعامل معها من قبل لجنة الموازنة التي يشكلها المدير العام وقد لوحظ أن هذه اللجنة غير ثابتة أي يمكن أن تتغير من سنة لأخرى الأمر الذي يعني عـدم تراكم الخبرة في هذا الموضوع [1].

(1) مرجع سابق، عبد الرازق، وآخرون، ص70.

(1) في بعض الوزارات يقوم المدير بتشكيل لجنة الموازنة ويكون عملها متابعة ارسال وتجميع النمـاذج مـن الـدوائر الفرعية.

ب- لم يتم حتى الآن عمل دراسة منظمة وفقا لمعايير التقدير العلمية المتعارف عليهـا بهـدف الحصول على اقرب تقدير للإيرادات تكون متناسقة مع الخطط التطويرية.

ت- وزارة المالية لاتقوم بمراقبة لاحقة وتدقيق على مراكز المسؤولية عند تحديد الاحتياجـات وتقدير الإيرادات، حيث أن معظم الموازنات لا تتبع عملية التخمين في الإنفـاق وبخاصـة سياسة التوظيف فقد تضاعف التوظيف وأصبح هناك تضخم مما أدى إلى زيـادة النفقـات بشكل كبير، والى قصور في الإيرادات بشكل واضح.

ث- ونتيجة لهذه الالية القاصرة فان التوجهات المتعلقة بتقنين الإنفاق لا يتم الأخذ بهـا ويـاتي التقنين بعد ان يتم ارسال الموازنات التجميعية إلى وزارة المالية التي بدورها تقوم بالاقتطاع والتخصيص وفقا للإيرادات الفعلية للسنة السابقة.

ج- كما أن هناك قصور واضح في تنفيذ توصيات اللجـان الماليـة وتوصـيات المستشـارين والخبراء الدوليين وبخاصة صندوق النقد الدولي التي تعلقت توصياته بالممارسات التالية:

- ممارسة الحكومة أنشطة اقتصادية وتجارية من خلال بعض اشخاصها وموظفيها.
- الافتقار إلى سياسة اقتصادية ذات أهداف محدودة كميا وزمنيا في بنود الموازنة وخاصة فـي مجال توجيه الإنفاق أو صرف الإيرادات.
- عدم توريد جميع ايرادات السلطة إلى الخزينة العامة.
- عدم اخضاع جميع النشاطات الإقتصادية والمتعلقة بالحكومة للرقابة والتدقيق
- عدم الالتزام بتحويل مخصصات الوزارات كما اقر في الموازنة العامة.
- عدم معالجة مسالة العجز المالي المتراكمة من السنوات السابقة.
- عدم تقديم حسابات ختامية للموازنة في معظم السنوات.

ح- ومن العوامل المتعلقة بالجانب التشريعي للإيرادات والتي تعمل على الحد منها هو عدم تقديم التقارير الربعية أو النصفية من قبل وزارة المالية إلى السلطة التشريعية حسب قانون الموزانة الاساسي لغاية العام 2003 مما أعاق دور الرقابة اللاحقة وضبط الإنفاق وتقدير الإيرادات.

ومع ذلك وبالرغم من القصور القانوني والتشريعي المتعلق بجانب الإيرادات نلاحظ انه يمكن الاعتماد على البيئة القانونية الحالية في التقييم والمسائلة والقيام بالاجراءات اللازمة وقد لوحظ اضطرار وزارة المالية تحت ضغط المجلس التشريعي إلى الالتزام ببعض الاجراءات الشكلية تطبيقاً للقوانين، وتشير التطورات إلى انضباط عملية الصرف في السنوات الأخيرة.

الفرع الخامس: كيفية تنفيذ الإيرادات العامة

تقوم السلطة التشريعية باجازة النفقات والإيرادات العامة، وهذا يعني أنها تعطي الترخيص للحكومة بالانفاق في حدود مبالغ الاعتمادات، اما بالنسبة للإيرادات فان اجازتها تنشيء التزاما على عاتق الحكومة لتحصيل كافة المبالغ الواردة في بند الإيرادات، بحيث لا تملك عدم تحصيل أي جزء منها، والا تكون قد ارتكبت خطأ تحاسب عليه أمام ممثلي نواب الشعب، ومن المعلوم أن الاساس القانوني لتنفيذ الإيرادات العامة من الضرائب والرسوم منشأه القوانين الوضعية السارية في الدولة، وتقوم الوزارات والمصالح المختلفة بجباية هذه الموارد المالية وتوريديها إلى الخزينة العامة أما المشروعات الصناعية والتجارية المملوكة للدولة فهي التي تتولى توريد اثمان وخدمات منتجاتها إلى الخزينة العامة [(1)].

وقد يحصل هناك اختلافات في تقدير الإيرادات العامة وتنفيذها، فقد يزيد المجموع الاجمالي بجانب الإيرادات الفعلية عن الإيرادات المقدرة، فيتم التصرف في هذه الزيادة الاجمالية تبعا للنظم والقوانين المعمول بها في الدولة، أما اذا كان هناك انخفاض في مجموع الإيرادات الفعلية عن الإيرادات المقدرة وبالتالي عن المبالغ اللازمة لتمويل الإنفاق العام المعتمد، فان على الدولة في هذه الحالة ووفقا للقواعد التنظيمية والتشريعية المتبعة أن تفرض

(1) حشيش، عادل أحمد: **أساسيات المالية العامة.** بيروت: دار النهضة العربية، 1992.ص306.

ضرائب جديدة أو تزيد سعر الضرائب القائمة أو تسحب مـن الأمـوال الاحتياطيـة أو تلجـأ للقروض.

وعلى كل الأحوال فان الدولة يجب أن تحصل وارداتها على اختلاف انواعها بصـورة تكفل حقوق المواطنين، وتضمن تحصيل الواردات وصيانتها وانتقالها بحيث تصل إلى المراكـز المطلوبة دون نقص وبأقل تكلفة ممكنة.

وتختلف الطرق المتبعة لتحصيل الإيرادات باختلاف الدول، كما تختلـف فـي الدولـة الواحدة نفسها باختلاف انواع الإيرادات، حيث يتضح ذلـك بـالايرادات الضـريبية أو الغيـر ضريبية فمن المعروف أن تنفيذ الضرائب يواجه بعض الصعوبة أما الإيرادات غير الضـريبية لا تواجه صعوبة لان هذه الإيرادات تدخل خزينة الدولة بشكل رقم اجمالي.

وهناك بعض المشكلات التي تتعلق بتنفيذ الإيرادات العامة ومنها(1):

أ- البطء الشديد في انجاز المعاملات: حيث تقوم مسؤولية جمع الإيرادات مراقبة التصرف فيها على وزارة المالية، وهذا الوضع يعطي وزارة المالية صلاحيات لاحـدود لهـا علـى أعمـال الوزارات الأخرى، وترجمة لهذه الصلاحيات تقوم وزارة المالية باصدار كثير مـن الأنظمـة واللوائح المالية، وذلك من أجل تنظيم المالية والتحكم بها ويستتبع هذا الاجراء اصدار كثير من الاستمارات التي يجب ان تعبأ وتعتمد من قبل عدد لا يستهان به من الموظفين قبل التمكن مـن اجراء اي معاملات مالية مهما صغرت، وهذا يؤدي إلى البطء الشديد في انجـاز المعـاملات المالية التي تتعلق بتنفيذ الإيرادات العامة.

ب- التحجر والجمود في اجراءات المعاملات المالية، حيث ان القوانين الكثيرة والمتلاحقة غالبا تؤدي إلى الكثير من صور الغموض في اجراءات انجاز المعاملات المالية.

ت- عدم تخويل الموظفين الحق في التصرف بالأموال المرصودة في بنود الموازنة المختلفة الا بعد الرجوع إلى أعلى سلطة بالوزارة أو بالدوائر المعنية.

---

(1) شباط، يونس: **المالية العامة.** سوريا: جامعة دمشق، 1995. ص 185.

ث- عدم التقيد ببنود الصرف المصادق عليها في قانون الموازنة حيث ان وزارة المالية تعمـل على تغيير وتبديل بنود الصرف، وترحيل الإيرادات من بند إلى آخـر دون التقيـد بنصـوص قوانين الموازنات المصادق عليها بواسطة السلطة التشريعية.

فهذه المشاكل التي تواجه وزارة المالية في تنفيذ الإيرادات لم يعرها التشريع المالي اي اهتمام فأصبحت تشكل عائقا امام تحصيل الإيرادات العامة وأصبحت تحـد مـن حجـم تلـك الإيرادات.

الفرع السادس: التعديلات التشريعية الواجبة لزيادة حجم الإيرادات العامة

طالما بقيت القوانين والأوامر العسكرية هي التي تحكم تصرفات الفلسطينيين فـي الجانـب المالي فان ذلك سيجعل السلطة غير قادرة على زيادة ايراداتها وتعديل وضعها وذلك لان هناك بعض البنود التي لا تناسب الوضع الإقتصادي الفلسطيني.

وبناء عليه يتوجب أن تقوم السلطة الفلسطينية باجراء دراسة متخصصة تهدف إلـى تنفيـذ بعض التعديلات القانونية التي تتعلق بالوضع المالية للسلطة الفلسطينية والتي تتمثل بما يلي:[(1)]

أ- تعديلات في قانون ضريبة الدخل، بهدف تخفيف العبء الضريبي عن طريق رفـع الحـد الأدنى المعطى من الضريبة إضافة إلى تعديل في الشرائح والنسب الضريبية.

ب- تعديل قانون ضريبة الدخل خاصة فيما يتعلق بالاعفاءات المرتبطة بالشركات والمطلوب أن يركز على الارباح وليس على الأجور في توسيع قاعدته.

ت- تحديد النسب الجمركية المطلوب فرضها علـى القـوائم السـلعية الـواردة فـي القـوائم B,A2,A1.

ث- إضافة أنواع أخرى من الدخول لتعريف الدخل الخاضع للضريبة ومن ضمن هذه الأنـواع ارباح تجارة العقارات والارباح الراسمالية وغيرها.

---

(1) علاونة، عاطف: مرجع سابق. ص6.

ج- اعادة النظر في اجراءات ضريبة الاملاك وبخاصة المتعلقة بتخمين عائدات العقارات والأراضي بحيث تساهم بصورة ملائمة في ايرادات الخزينة العامة.

ح- تخفيض معدلات ضريبة القيمة المضافة إلى مستويات تتناسب مع الإقتصاد الفلسطيني بحيث سيعمل ذلك على توسع النشاط الإقتصادي الفلسطيني ما يؤدي إلى تحفيز الاستثمار والانتاج بالاضافة إلى ذلك سيؤدي إلى توسيع القاعدة الضريبية للقيمة المضافة ويحد من التهرب الضريبي ومن تلاعب المكلفين بالحسابات بالتالي فان تاثير هذه الخطوة على الإيرادات العامة قد يكون سلباً في المدى القصير ولكنه سيكون ايجابياً في المدى المتوسط.

خ- المطالبة بتطبيق قاعدة كلية لآلية المقاصة بين السلطة الوطنية الفلسطينية والحكومة الإسرائيلية بدلاً من الآلية الحالية القائمة على اساس الصفقة والفاتورة الموحدة ويؤدي ذلك إلى الحد من التسرب المالي الذي تعاني منه الآلية الحالية فالقاعدة الكلية تعتمد المؤشرات الكلية للعلاقة التجارية بين الإقتصاد الفلسطيني والاسرائيلي لحساب الحقوق المالية المترتبة على السلطة الفلسطينية أما الآلية الحالية فتستدعي من السلطة الفلسطنيية اثبات حدوث كل صفقة تجارية خلال تقديم الفاتورة الموحدة وفق آلية متفق عليها.

فمن الملاحظ أن هذه الأمور اذا ما اخذت بعين الاعتبار فانها ستسهم بشكل فعال في زيادة حجم الإيرادات العامة للسلطة الوطنية ومن ثم العمل على تخفيض نسبة العجز المالي الذي تعاني منه السلطة الفلسطينية وهذا يعني ان خدمة الإقتصاد الفلسطيني تتطلب اجراء تعديلات وتغييرات كثيرة في القوانين المالية الحالية إضافة إلى اصدار قوانين مالية جديدة ولكن هذا يتطلب الكثير من الوقت.

ومن خلال استعراض هذه الدراسة تم التوصل إلى النتائج والتوصيات التالية:

أولاً النتائج:

1. بالرغم من تسلم السلطة الوطنية الفلسطينية معظـم السـلطات والصـلاحيات الإقتصـادية والمالية فان الإقتصاد الفلسطيني ما يزال يعاني من الركود وعدم القدرة على ايجاد فـرص العمل واجتذاب الاستثمارات المحلية والخارجية، وذلك لأسباب خارجة عن ارادته تتمثل في العراقيل التي تضعها الجهة الإسرائيلية أمام حرية وحركة الاشخاص والسلع.

2. تعتبر الإيرادات العامة وسيلة مالية تستطيع الدولة من خلالها تأمين المال الـلازم لتغطيـة نفقاتها العامة اضافة إلى كونها أداة فعالة ذات تأثير في الحياة الإقتصادية والاجتماعية.

3. اتفاقية باريس لم تكن بمستوى آمال وطموح الشعب الفلسطيني فكانـت لصـالح الجانـب الإسرائيلي حيث مكنته من التدخل في العديد من القضايا السياسية والإقتصادية والمالية التي تخص الجانب الفلسطيني.

4. هناك إجماع حول وجود ثغرات تعاني منها اتفاقية باريس الإقتصادية وخاصة فيما يتعلـق بالموارد الإقتصادية والمالية والسيطرة على الحدود والإجراءات الجمركية واعتماد السياسة الجمركية الإسرائيلية، ويرجع ذلك إلى قلة خبرة المفـاوض الفلسـطيني وعـدم احاطتـه بالجوانب المتعلقة بالناحية المالية والإقتصادية بالشكل المطلوب.

5. الوضع السياسي يؤثر بشكل كبير على الوضع المالي وذلك نتيجة للضغوط التي تمارسـها إسرائيل سواء في تصعيد الحصار أو تشديد الاغلاق أو تقييـد العمـل الفلسـطيني، أي أن الجهة الإسرائيلية تقوم باستخدام الجانب المالي للضغط على الفلسـطينيين سياسـيا وذلـك باحتجاز مستحقات السلطة المالية من ايرادات ضريبية وغير ضريبية.

6. يعتبر عدم توافر عملة وطنية من أهم المحددات السياسية للإيرادات العامة وذلك لأن غالبية الإيرادات التي تحصل عليها الخزينة تتم بالشيكل الإسرائيلي سواء كانت ضرائب أو رسوم جمركية.

7. تميزت هيكلية الإقتصاد الفلسطيني بالقصور الواضح وبعض التعقيد، فهي هيكلية مشـوهة وذات أثر سلبي على الناحية الإقتصادية الفلسطينية يرجع السبب في ذلك لكـون الإقتصـاد الفلسطيني إقتصاد تابع.

8. يعاني النظام الضريبي من قصور واضح يظهر من خلال زيادة الوزن النسبي للضـرائب الغير المباشرة، إضافة إلى تعاظم أهمية الضرائب على قطاع التجارة الخارجية.

9. يؤثر التهرب الضريبي بشكل كبير على الإيرادات العامة، ويعتبر محددا هاما يعمل علـى خفض حصيلة الإيرادات العامة.

10. حققت ادارة الإيرادات العامة انجازات مهمة في مجال التحصـيل الكمـي للإيـرادات، تجسدت في تطوير ادارة المقاصة مع اسرائيل وتحصيل الأموال المستحقة للسـلطة والتـي كانت محتجزة لدى إسرائيل، إضافة إلى تمكنها من تطوير قانون ضريبة الـدخل وتطـوير حوسبة الإيرادات الضريبية.

11. لابد من توافر رقابة ادارية ومالية من أجل نجاح عملية الإيرادات العامـة، وذلـك لأن الرقابة عنصر هام في جميع المجالات وخاصة فيما يتعلق بالأموال فيجب توافرها بشـكل كامل صحيح.

12. أداء ادارة الإيرادات العامة يحتاج إلى تطوير، وهناك شروط يجب توافرها مـن أجـل ذلك، وتتمثل في تبسيط النظام الضريبي، اعتماد خطة شاملة لتطوير الإيـرادات العامـة، إضافة إلى التزام مختلف المستويات في ادارة الإيرادات العامة بعملية التطوير بما في ذلك التخطيط والتنفيذ إضافة إلى تعزيز العلاقة بين الدائرة والمكلفين.

13. يعتبر الاطار التشريعي(القانوني) في فلسطين اطار موروث وضعته سلطات الإحـتلال بأهداف تخدمها ومن أهمها نهب الإقتصاد الفلسطيني والسيطرة على موارده وتقييد نشاطه.

14. هناك دور فلسطيني واضح في التشريعات المالية وخاصـة بجانـب الإيـرادات، فقـد اصدرت السلطة بعض القوانين التي تتعلق بالايرادات العامة وتعمـل علـى التـأثير فـي حصيلتها مثل قانون ضريبة الدخل وقانون تشجيع الاستثمار.

15. هناك بعض التعديلات التشريعية التي يجب أن تتم من أجل زيادة حصـيلة الإيـرادات العامة، والتي تتمثل في تعديل قانون ضريبة الدخل فيما يخص العبء الضريبي والاعفاءات وإضافة أنواع أخرى من الدخول وتخفيض معدلات ضريبة القيمة المضافة، وتطبيق قاعدة كلية لآلية المقاصة بين السلطة الوطنية الفلسطينية والحكومة الإسرائيلية.

ثانيا: التوصيات

1. على السلطة الوطنية الفلسطينية أن تضع سياسات تعمل على رفع كفاءة الإقتصاد الفلسطيني وقدرته على مواجهة الحصار، ويتم ذلك من خلال وضع سياسات تنموية (اقتصادية ومالية ونقدية وتجارية) تعمل على تقليص الاعتماد على الإقتصاد الإسرائيلي.

2. يجب أن تكون السلطة الوطنية الفلسطينية أكثر انتباها عند اجـراء اي اتفاقيـة، بحيـث أن تكون على ادارك ووعي لأهداف المفاوض الإسرائيلي وذلك اتضح في اتفاقية باريس حيث رأينا أن الاتفاقية أهلت الجانب الإسرائيلي بأن يعطي الجانب الفلسطيني العائدات الجمركية التي تجبى عن الواردات التي تمر من خلال إسرائيل والتي يكون مآلها الضـفة الغربيـة، ورأينا أن ذلك أدى إلى خسارة الجانب الفلسطيني وخفض حصيلة ايراداته وذلك لأن معظم المستوردات الفلسطينية تتم من خلال تجار اسرائيليين.

3. على الرغم من المحددات التي تعترض تحصيل الإيرادات العامة وخاصـة فيمـا يتعلـق بالمحددات السياسية والإقتصادية والتي تتركز في سيطرة إسرائيل على الموارد الفلسطينية، وعلى الرغم من ظروف الحصار التي يعاني منها الإقتصاد الفلسطيني فان التصرف بما هو متاح من هذه الإيرادات العامة لابد أن يخضع لعملية تخطيط منهجية لتحديد الأهداف، حيث

أن الأهداف تمثل القاعدة الأساسية لتنفيذ الإيرادات العامة، ومن ثم يتم العمل علـى خدمـة الموازنة العامة بشقيها من ايرادات ونفقات.

4. يلعب وجود العملة الوطنية دورا هاما في الاستقرار المالي فلابد من السعي من أجل اصدار عملة وطنية تكون أكثر استقرارا وتحقق الاستقرار المالي.

5. العمل على تفكيك العلاقات الإقتصادية والتجارية بين المناطق الفلسطينية وإسرائيل من أجل الحد من التشويه الذي تعاني منه هيكلية الإقتصاد الفلسطيني، والذي تسبب فيـه الإقتصـاد الإسرائيلي عن طريق جعل الإقتصاد الفلسطيني تابعا له، والاستعاضة عـن ذلـك باتبـاع سياسات تنموية اقتصادية واضحة الأهداف وقادرة على تحقيق النمو المطلـوب للإقتصـاد الفلسطيني.

6. يجب أن تقوم الجهة المسؤولة عن الإيرادات العامة بتخصيص جزء من تلـك الإيـرادات لتنفيذ مشاريع تشغيل العاطلين عن العمل وتوفير فرص عمل إضافية بهدف تقليل الاعتمـاد على الجانب الإسرائيلي في إيجاد فرص العمل.

7. العمل على استحداث اجراءات ادارية سهلة تمكن مؤسسات القطاع الخاص مـن اسـتعادة ضريبة القيمة المضافة على الاستثمارات الجديدة والاستثمارات في المشاريع القائمة.

8. العمل على الحد من محاولات التهرب الضريبي المشروع وغير المشروع وتقليل الفجـوة بين الإيرادات الفعلية والإيرادات المتوقع تحصيلها سواء بالجبايـة المحليـة أو الإيـرادات الجمركية.

9. تفعيل عملية الرقابة والتـدقيق فـي وزارة الماليـة، وخاصـة فيمـا يتعلـق بـالايرادات والمصروفات من خلال وضع آلية مناسبة من أجل حل الخلافات التي قد تحصل.

10. تفعيل العملية الادارية وذلك باعادة صياغة خططها وأهدافها، إضـافة إلـى توظيـف كفاءات قادرة على التخطيط للإيرادات العامة وتوقعها.

11. اعطاء الجهة المسؤولة من ادارة المال العام اهتماما أكثر، ويجب العمل على تطويرها بحيث تكفل عدم الهدر للاموال العامة، وتتمكن من الحفاظ على حصيلة الإيرادات العامة وفق آليات متفق عليها.

12. منح الجانب التشريعي جزءا كافيا لحل الخلافات الضريبية والجمركية والابتعاد عن طريق الصفقات لضمان حق الخزينة وذلك عن طريق تفعيل المحاكم الضريبية والجمركية المختصة.

13. إيجاد تعاون بين وزارة المالية والمجلس التشريعي في إقرار مجموعة من القرارات والتشريعات في مجال السياسة المالية والضريبية، مثل تخفيض ضريبة القيمة المضافة على المنتجات المحلية ورفعها على المنتجات الإسرائيلية وبخاصة تلك التي لها بديل فلسطيني.

14. الرجوع إلى التشريع المالي وازالة الغموض الذي يكتنفه وايجاد تعريف للعديد من المصطلحات المبهمة التي تحمل أكثر من معنى.

15. ايجاد قوانين خاصة تتعلق بتنفيذ الموزانة بشقيها النفقات والإيرادات وذلك لضمان عدم حدوث تجاوزات ادارية ومالية.

المراجع

المراجع

أولاً الكتب

البشور، عصام: **المالية العامة والتشريع الضريبي**. دمشق: مطبعة الروضة، 1993.

البشور، نور ا : **التشريع الضريبي.** سوريا: جامعة دمشق، 1995.

البطريق، يونس أحمد: **المالية العامة**.الاسكندرية: الدار الجامعية، 1984.

البطريق، يونس أحمد: **النظام الضريبية**. الإسكندرية: الدارة الجامعية، 1998.

بيومي، زكريا أحمد: **المالية العامة الإسلامية**.بيروت: دار النهضة العربية 1979.

تكلا، شريف رمسيس: **الأسس الحديثة لعام مالية الدولة**. مصر: دار الفكر العربـي، 1978-1979.

الجعفري، محمود، العارضة، ناصر**: السياسات التجارية والمالية الفلسطينية**. رام ا : معهـد أبحاث السياسات الإقتصادية الفلسطيني (ماس)، 2002.

حامد، أسامة: **النظام المصرفي الفلسطيني**. رام ا : معهـد أبحـاث السياسـات الإقتصـادية الفلسطيني (ماس)، 1996.

حشيش، عادل أحمد: **أصول الفن المالي للإقتصاد العام**. بيروت: دار النهضة العربية، 1983.

حشيش، عادل أحمد: **أساسيات المالية العامة**. بيروت: دار النهضة العربية، 1992.

خصاونة، جهاد: **المالية العامة والتشريع الضريبي**. عمان: دار وائل للطباعة، 1999.

دراز، حامد عبد المجيد، أيوب، سميرة إبراهيم: **مباديء المالية العامـة**. الإسـكندرية: الـدار الجامعية، 2002.

دراز، حامد عبد المجيد: **مباديء المالية العامة.** الاسكندرية: الدار الجامعية، 1995.

ديوان، اسحق، سيف، رضوان: **تنمية رغم الصعاب**. رام الله: معهد السياسات والأبحاث الإقتصادية الفلسطيني والبنك الدولي، 2002.

سلوم، حسين: **القانون المالي والضريبي**.لبنان: دار الفكر العربي، 1990.

شامية، أحمد، الخطيب، خالد: **المالية العامة**. الاسكندرية: دار زهران للنشر والتوزيع: 1997.

شباط، يوسف: المالية العامة. سوريا: جامعة دمشق، 1995.

شهاب، مجدي محمود: **الإقتصاد المالي**. الاسكندرية: دار الجامعة الجديدة للنشر، 1999.

الصادق، موريس: **موسوعة التهرب الضريبي**. القاهرة: دار الكتاب الذهبي، 1999.

صقر، محمد، الساكت، بسام، عبد الجبار، تيسير: **أبعاد الإتفاق الإقتصادي الفلسطيني-الإسرائيلي**. عمان: مركز دراسات الشرق الأوسط، 1994.

عبد الحميد، متولي: مباديء **ونظام الحكم في الإسلام**. الإسكندرية: منشأة المعارف، 1987.

عبد الرازق، عمر: **هيكل الموازنات العامة الفلسطينية،** رام الله: معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني (ماس)، 2002.

عبد الرازق، عمر، الرمال، اياد، مسيف: **تقييم أداء وزارة المالية الفلسطينية**. رام الله: أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني (ماس)، 2004.

عبد الرازق، عمر: **تقييم الاتفاقيات الإقتصادية والتجارية الفلسطينية**. رام الله: معهد ابحاث السياسات الإقتصادية الفلسطيني (ماس)، 2002.

عبد الفضيل، محمود، العدل، محمد رضا: **المالية العامة.** بيروت: دار النهضة العربية، 1985.

عبد المجيد، عبد الفتاح: **إقتصاديات المالية العامة**. حقوق والنشر محفوظة للمؤلف. 1990.

عبد الملك، منيس أسعد: **اقتصاديات المالية العامة.** مصر: دار المعارف، 1996.

عبد المولى، السيد: **المالية العامة**. مصر: دار الفكر العربي، 1985.

عتام، باهر: **المالية العامة**. القاهرة: مكتبة نهضة الشرق، 1995.

علاونة، عاطف: **السياسات الضريبية الفلسطينية**. رام ا : معهد ابحاث السياسات الإقتصـادية الفلسطيني (ماس)، 1994.

علاونة، عاطف: **التجارة الخارجية في الضفة الخارجية وقطاع غزة**. نابلس: جامعـة النجـاح الوطنية، 1986.

العلي، عادل فليح: **المالية العامة والتشريع المالي والضـريبي**. عمـان: دار الحامـد للنشـر والتوزيع، 2003.

العناني، حمدي: **اقتصاديات المالية العامة**. بدون دار نشر: 1985.

عناية، غازي: **المالية العامة والتشريع الضريبي**. عمان: دار البيارق للنشر والتوزيع، 1988.

عواضة، حسن: **المالية العامة**. بيروت: دار النهضة العربية، 1978.

فوزي، عبد المنعم: **المالية العامة والسياسة المالية**. الاسكندرية: منشاة المعارف، 1985.

القاضي، عبد الحميد: **اقتصاديات المالية العامة.** القاهرة: مكتبة عين شمس، 1986.

القبيلات، حمدي سليمان: **الرقابة الإدارية والمالية**. عمان: دار الثقافة للنشر والتوزيع، 1998.

قيسي، أعاد: **المالية العامة والتشريع الضريبي.** عمان: مكتبة الثقافة للنشر والتوزيع، 1998.

الكبير، إبن رشد: المقدمات والممهدات. مطبعة السعادة.

المحجوب، رفعت: **المالية العامة**. القاهرة: دار النهضة العربية، 1979.

المسلماني، أحمد، صبيح، عمران، عبد الهادي، مها: **الأوضاع الاقتصادية والإنسانية في الضفة الغربية.** عمان: مركز دراسات الشرق الأوسط، 1999.

مصطفى، ابراهيم: **المعجم الوسيط (**مجموع اللغة العربية) ج2. القاهرة: دار الدعوة. 1989.

مكحول، باسم: **الإستثمار والبيئة الاستثمارية في الضفة الغربية وقطاع غزة**. رام الله: معهد ابحاث السياسات الإقتصادية الفلسطيني (ماس)، 2003.

نايف، عبد الجواد: **إقتصاديات المالية العامة والسياسات المالية**.بغداد: مطبعة الجامعة، 1983.

النقيب، فضل: **تقييم أولي للنظام الضريبي في الضفة الغربية وقطاع غزة**. رام الله: معهد أبحاث السياسات الإقتصادية الفلسطيني (ماس)، 1996.

النقيب، فضل مصطفى: **نحو صياغة رؤية تنموية فلسطينية**. رام الله: معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني (ماس)، 2003.

النقيب، فضل، عطياني، نصر: **واقع ومستقبل العلاقات الإقتصادية الفلسطينية الإسرائيلية**. رام الله: معهد أبحاث السياسات الاقتصادية الفلسطيني (ماس)، 2003.

هويدي، عبد الجليل: **المالية العامة.** جامعة أسيوط: دار الفكر العربي، 1983.

ثانيا المجلات

مجلة صامد الإقتصادي، تصدرعن مؤسسة صامد "جمعية معامل ابناء شهداء فلسطين". عمان: دار الكرمل للنشر والتوزيع، 1990.

مجلة صامد الإقتصادي، تصدرعن مؤسسة صامد "جمعية معامل ابناء شهداء فلسطين". عمان: دار الكرمل للنشر والتوزيع، 1992.

مجلة جامعة النجاح للأبحاث (لعلوم الإنسانية): تصدر عن عمادة البحث العلمي. مج14، ع2، 2000.

ثالثاً التقارير:

موسى، نائل: تقرير حول هيكل الموازنة العامة الفلسطينية، 2000-2004.

مجموعة تقارير صادرة عن صندوق النقد والبنك الدولي.

مجموعة تقارير صادرة عن (السلطة الوطنية الفلسطينية، المجلس التشريعي الفلسطيني، لجنـة الموازنة والشؤون المالية).

مشروع قانون الموازنة العامة للسنة الحالية (2005).

تقرير بعنوان التجارة الخارجية الفلسطينية _ المصرية واقعها وآفاقها السياسية، 2000.

مجموعة تقارير صادرة عن مؤسسة بكدار، 2002.

تقرير حول الإقتصاد الفلسطيني صادرعن مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية، 2001.

يوسف، حاتم: تقرير حول محاسبة الضرائب. رام ا : جامعة بيرزيت، 2000.

تقرير حول دور الموازنة الفلسطينية في التنمية الإقتصادية، صـادر عـن منتـدى الابحـاث الإجتماعية والإقتصادية (BRTB)، 2000.

تقرير منشور على موقع المركز الوطني الفلسطيني للمعلومات
www.pnic.gov.ps/arabic/economy/emergancy-plan/emerg2-2.html

مجموعة تقارير صادرة عن مؤسسة الانكتاد، 2000.

An-najah National University
Faculty of Graduate Studies

General Revenues Determinative in Palestine

Prepared by
Ola Mohammad Abd-Almohsean Al-Shelleh

Supervised by:
Dr. Mohammad Sharaqa

Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements for the Degree of Master in Taxation Disputes, Faculty of Graduated Studies, at An-Najah National University, Nablus, Palestine.
2005

General Revenues Determinative in Palestine
Prepared by
Ola Mohammad Abd-Almohsean Al-Shelleh
Supervised by
Dr. Mohammad Sharaqa

Abstract

The researcher meant in this study to shed light on the subject general revenues and factors that limit its volume increase and he sought for the Palestinian economy to give a background for the subject and make in integral, below are the importance of the points the subject handled:

This study aimed at acquainting with the obstacles that face the Palestinian economy and intervene to make disable to escort the neighboring countries study, it showed that these obstacles are of clear and tangible on the Palestinian economy functions.

This study also handled acquainting with the general revenues concept and progress, and how countries try strenuously for the increase of general revenues collection; and this study also showed kinds of general studies with in the Islamic countries are non-Islamic, in addition to the general revenues division and criteria which were followed in that.

This study also showed a description for the general revenues during the occupation period and the Israeli practices the affected them.

In addition to the general revenues at the stage of the Authority through the resources and developments that happened through concerned in the study period, and giving a gesture about the estimative budgets project fir the year 2005. Then the study illustrated the general revenues subject through Paris economic Agreement by making a detailed study for Paris Agreement and evaluating in at the theoretical and practiced

level, and making a whole criticism concerning the revenues in particular and reaching to that this Agreement is a fundamental determinative for the general revenues that makes at its collection decrease.

The study sought for the general revenues determinatives, which were divided to political and economical determinatives, and administrative and legislative determinatives, and showed how those determinatives affected the general revenues and handled the political determinatives that situation economical Agreements, absence of national currency, boycott process, in addition to customs and tolls and showed hoe these factories can do at increasing the revenues if they were well exploited.

The same for the economical determinatives, the study showed the political determinatives which the deteriorated Palestinian economy structure was the most one and the Authority policy in the economical field in addition to the tax system as it showed is characterized and aims and gaps which it suffers from and its affect on the general revenues in addition to clearing the role of taxation escape in limiting the general revenues.

The study showed the role of the general revenues volume increase through mentioning and illustrating the administrative determinatives which were summarized in the absence of financial administrative control , lack of the Palestinian experience in the financial and administrative system ,in addition to the absence of general revenues function evaluation , the study also handled some of the legislative issues and explained they are determinative for the general revenues of them, the inherited legislative frame, the merits which the financial legislative in characterized by, and hinders the general revenues a acquisition , and the Palestinian role in the

financial legislation and its affect on the general revenues and the sought for the general revenues execution and their affect on the collection in the end , then he mentioned some necessary modifications because of the general revenues collection increase .

The researcher reviewed the cultures related to the subject in addition to the scientific reference related to the some subject, and he followed the budgets issued by legislative council, in addition to certain reports issued by the same relations.

Upon this, the study included chapter as each on contained certain subject. The first chapter sought for the general revenues in its traditional concepts, and the situation of those revenues in its traditional concepts, and the situation of those revenues through the occupation period, as it illustrated its development at the Palestinians National Authority era, and he showed the effects of Paris Agreement on the general revenues collection.

In the second chapter, the study showed the issue of the subject which the general revenues determinatives and showed its affect on the general revenues volume and their affect on decrease or increase of those revenues whether they are political, economical administrative or legislative determinatives.

At last, the study came to a group of results and recommendation, of which the most important are:

1. Paris Agreement was not at the level of the Palestinian people ambitions and hopes, and it was for the interest of Israeli side, as it enabled it to

interfere with many of the political economical and financial cases which concern the Palestinian side.

2. the considers the absence of a national currency the most important political determinative for the general revenues a some of the revenues which the treasury can get complete in the Israeli shekel whether they are taxes or customs fees .

3. the taxation system suffers from clear in adequacy appears through comparative weight increase for the indirect taxes in addition to taxes importance greatness of the foreign trade sector .

4. the general revenues management confirmed important achievements, the field of quantities acquisition for the revenues embodied in developing the clearing management with Israel , and collecting the money deserved to the Authority and witch were detected at Israel in addition to its ability for developing income taxation law and taxation revenues computerization

5. The legislative (lawful) frame in Palestine is considered inherited one made by Israel to save it, which most it, is stealing the Palestinian economy and controlling its sources and limiting its activity.

from here, the National Authority and its concerned institutions have to notice what the functions of general revenues management needs to be developed and there are conditions to be fulfilled for this represented by simplifying taxation system depending in a comprehensive plan for developing the general revenues in addition to commit tins all level in general revenues management in the development process including

planning and executing in addition fostering relation between the department and taxpayers.

It must also adjust income tax law concerning taxation burden and exemptions, in addition other types of income and reduction of V.A.T (Value Additional Tax) average and application of a whole rule for clearing mechanism between the Palestinian Nationality and the Israeli government.